

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانة داری کل (۱)



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری

گروه پژوهشی نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی

مجموعه گزارش شماره ۲۳۸



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

# شناسه گزارش

عنوان	
کد شناسه	۱۰۲۸۶-۹-۹۹
گروه پژوهشی	نظام‌های نوین برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و مدل‌سازی
پدیدآورندگان	جمال کاکائی و بهاره فهیمی
همکار	محمد حسین نعیمی‌پور
مشاوران علمی	محمدجواد محسنی‌نیا و محمدرضا اخوان
ناظر علمی	یداله ابراهیمی‌فر
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
تاریخ انتشار	زمستان ۱۳۹۹
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.	
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.	
آدرس: تهران - خیابان نجات‌اللهی - خیابان سپند شرقی - پلاک ۱۶ شماره‌های تماس ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰ شماره پیام‌رسان ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
<a href="https://www.dfrc.ir/">https://www.dfrc.ir/</a>	

## فهرست مطالب

عنوان	صفحه
خلاصه مدیریتی.....	أ
مقدمه.....	۱
۱- بودجه ریزی در ایران.....	۴
۱-۱- مفهوم بودجه.....	۴
۱-۲- تاریخچه بودجه ریزی در ایران (دوره نخست).....	۵
۱-۳- بودجه ریزی از سال ۱۳۴۳ تا کنون (دوره دوم).....	۹
۲- شکل گیری خزانه داری در ایران.....	۱۰
۲-۱- مفهوم خزانه.....	۱۰
۲-۲- خزانه داری در ایران.....	۱۱
۲-۲-۱- قبل از انقلاب مشروطیت.....	۱۱
۲-۲-۲- از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی (بین دو انقلاب).....	۱۱
۲-۲-۳- از سال ۱۳۵۷ تاکنون (بعد از انقلاب اسلامی).....	۱۴
۳- بررسی ساختار سازمانی دستگاه های متولی سیاست های مالی در کشورهای منتخب و ایران.....	۲۰
۳-۱- نیجریه.....	۲۲
۳-۲- اتریش.....	۲۴
۳-۳- ویتنام.....	۲۵
۳-۴- برزیل.....	۲۶
۳-۵- بلغارستان.....	۲۷
۳-۶- روسیه.....	۲۸
۳-۷- فرانسه.....	۲۹
۳-۸- اوکراین.....	۳۰
۹-۳- ایران.....	۳۲
۴- اصلاحات نظام مالی از دهه ۱۹۸۰ به بعد.....	۳۴

- ۴-۱- پروژ سیستم اطلاعات مدیریت مالی ..... ۳۴
- ۴-۱-۱- چارچوب سیستم اطلاعات مدیریت مالی ..... ۳۶
- ۴-۲- تجارب کشورهای اجرا کننده سیستم اطلاعات مدیریت مالی ..... ۳۷
- ۴-۲-۱- ترکیه ..... ۳۷
- ۴-۲-۲- آلبانی ..... ۳۸
- ۴-۲-۳- پاکستان ..... ۳۹
- ۴-۲-۴- گواتمالا ..... ۴۰
- ۴-۳- یافته‌های تجربی و درس‌هایی برای آینده ..... ۴۰
- ۴-۴- تغییرات روندهای خزانه‌داری ..... ۴۱
- ۵- روال خزانه‌داری در ایران ..... ۴۳**
- ۵-۱- جریان وجوه حساب تمرکز عمومی ..... ۴۴
- ۵-۱-۱- وصول درآمدها ..... ۴۴
- ۵-۱-۲- توزیع اعتبارات حساب تمرکز درآمدهای عمومی ..... ۴۷
- ۵-۲- حساب تمرکز وجوه اختصاصی ..... ۵۰
- ۵-۲-۱- وصول درآمدهای اختصاصی ..... ۵۰
- ۵-۲-۲- توزیع اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی ..... ۵۱
- ۵-۳- حساب تمرکز وجوه سپرده ..... ۵۲
- ۵-۳-۱- وصول وجوه سپرده ..... ۵۲
- ۵-۳-۲- توزیع وجوه سپرده ..... ۵۳
- ۵-۴- جریان وجوه شرکت‌های دولتی ..... ۵۴
- ۵-۴-۱- درآمدهای شرکت‌های دولتی ..... ۵۴
- ۵-۴-۲- توزیع وجوه شرکت‌های دولتی ..... ۵۵
- ۵-۵- درآمد نفت ..... ۵۵
- ۶- وظایف خزانه‌داری ..... ۵۷**
- ۶-۱- مدیریت پول نقد (نقدینگی)، برنامه‌ریزی مالی و پیشبینی جریان نقدی ..... ۵۷
- ۶-۲- مدیریت بدهی دولت و تضمین‌ها، مدیریت کمک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی و مدیریت دارایی‌های مالی ..... ۵۸

- ۱-۲-۶- ارزیابی ریسک در مدیریت بدهی..... ۵۹
- ۲-۲-۶- توسعه بازارهای بدهی..... ۶۰
- ۳-۲-۶- مدیریت بدهیهای خارجی میانمدت و بلندمدت..... ۶۰
- ۳-۶- مدیریت حسابهای بانکی دولت..... ۶۱
- ۴-۶- حسابداری و گزارشدهی..... ۶۱
- ۷- حساب واحد خزانه پیش‌نیاز اصلاح نظام مالی دولت..... ۶۲
- ۱-۷- حساب واحد خزانه چیست؟..... ۶۲
- ۲-۷- قواعد شکل‌گیری، اهداف و مزایای حساب واحد خزانه..... ۶۳
- ۳-۷- طراحی و پیاده‌سازی سیستم حساب واحد خزانه..... ۶۵
- ۱-۳-۷- دامنه پوشش سیستم حساب واحد خزانه..... ۶۵
- ۲-۳-۷- ساختار حسابهای بانکی..... ۶۶
- ۳-۳-۷- فرآیند پردازش معاملات و گردش حسابهای مرتبط..... ۶۶
- ۴-۳-۷- حساب واحد خزانه و نظام بانکداری..... ۶۷
- ۸- ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران..... ۶۸
- ۱-۸- متدولوژی ارزیابی حساب واحد خزانه..... ۷۰
- ۹- تجزیه و تحلیل نتایج ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران..... ۷۴
- ۱-۹- تحلیل چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات..... ۷۴
- ۲-۹- ارزیابی عملکرد فرآیندهای TSA و نظامهای بین بانکی..... ۷۵
- ۳-۹- تحلیل عملکرد ظرفیتها و توانایی‌هایی خزانه‌داری در ایران..... ۷۷
- ۴-۹- بررسی عملکرد کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری..... ۷۸
- ۵-۹- تحلیل عملکرد سازوکارهای نظارتی فرآیندهای خزانه‌داری..... ۷۹
- ۱۰- جمع‌بندی و پیشنهادهای پژوهش..... ۸۱
- ۱۱- منابع..... ۸۶
- ۱۲- پیوست..... ۸۹
- ۱-۱۲- جعبه‌ابزار (پرسشنامه) تکمیل شده ارزیابی حساب واحد خزانه..... ۸۹
- ۲-۱۲- قوانین، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط..... ۹۶

- ۱-۲-۱۲- قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران ۱۲۹۴..... ۹۶
- ۲-۲-۱۲- قانون تشکیل اداره خزانہ داری کل مصوب ۱۳۰۱..... ۹۶
- ۳-۲-۱۲- قانون متمم بودجه سال ۱۳۲۱ کشور..... ۹۶
- ۴-۲-۱۲- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹..... ۹۷
- ۵-۲-۱۲- قانون برنامه و بودجه..... ۹۷
- ۶-۲-۱۲- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶..... ۹۹
- ۷-۲-۱۲- آیین نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱..... ۱۰۲
- ۸-۲-۱۲- قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور..... ۱۰۲
- ۹-۲-۱۲- قانون مدیریت خدمات کشوری..... ۱۰۳
- ۱۰-۲-۱۲- قانون احکام دائمی برنامه های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی..... ۱۰۴
- ۱۱-۲-۱۲- قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت(۲)..... ۱۰۵
- ۱۲-۲-۱۲- قانون اجرای سیاستهای کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی..... ۱۰۶
- ۱۳-۲-۱۲- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰..... ۱۰۷
- ۱۴-۲-۱۲- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷..... ۱۰۸
- ۱۵-۲-۱۲- قانون برنامه پنجم توسعه کشور..... ۱۰۸
- ۱۶-۲-۱۲- قانون برنامه ششم توسعه کشور..... ۱۰۸
- ۱۷-۲-۱۲- قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)..... ۱۱۰
- ۱۸-۲-۱۲- دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانهها، مؤسسات و شرکتهای دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی..... ۱۱۱
- ۱۹-۲-۱۲- دستورالعمل بند (ب) ماده ۱۷ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و بند (الف) ماده ۲۰ احکام دائمی برنامه های توسعه کشور..... ۱۱۶
- ۲۰-۲-۱۲- بخشنامه های تجمیع حساب های شرکتهای دولتی و دستگاه های اجرایی نزد بانک مرکزی..... ۱۲۲



## فهرست جداول

صفحه	عنوان
۲۱	جدول ۱: دسته‌بندی ساختار سازمانی خزانه‌داری کل در کشورهای منتخب.....
۲۲	جدول ۲: امتیاز شفافیت بودجه کشورهای منتخب.....
۴۲	جدول ۳: مزایا و معایب الگوهای متفاوت خزانه‌داری.....
۷۰	جدول ۴: نقش و مسئولیت‌ها برای کارکردهای اصلی حساب واحد خزانه.....
۷۲	جدول ۵: معیار ارزیابی عملکرد خزانه بر مبنای امتیاز نهایی بخشی.....
۷۴	جدول ۶: ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه در ایران.....
۸۹	جدول ۷: جعبه‌ابزار (پرسشنامه) تکمیل شده ارزیابی حساب واحد خزانه.....

## فهرست نمودار

صفحه	عنوان
۱۵	نمودار ۱: چارت سازمانی معاون نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور.....
۱۶	نمودار ۲: چارت سازمانی خزانه‌داری کل کشور.....
۳۶	نمودار ۳: چارچوبی برای سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت مالی.....
۴۳	نمودار ۴: شمای کلی جریان وجوه نقد در خزانه‌داری.....
۴۷	نمودار ۵: جریان وصول درآمدهای عمومی به تفکیک ملی و استانی.....
۴۸	نمودار ۶: توزیع اعتبارات از محل حساب‌های تمرکز وجوه عمومی.....
۵۱	نمودار ۷: شمای کلی از جریان‌ات (وصول و تخصیص) درآمدهای اختصاصی به تفکیک ملی و استانی.....
۵۳	نمودار ۸: شمای کلی از جریان‌ات وجوه سپرده به تفکیک ملی و استانی.....
۵۵	نمودار ۹: شمای کلی از جریان‌ات مالی شرکت‌های دولتی.....
۵۶	نمودار ۱۰: شمای کلی از جریان منابع حاصل از صادرات نفت خام.....
۷۵	نمودار ۱۱: عملکرد سنجه‌های بخش چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات.....
۷۶	نمودار ۱۲: عملکرد سنجه‌های بخش فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی.....
۷۷	نمودار ۱۳: عملکرد سنجه‌های بخش ظرفیت‌ها و توانایی‌ها.....
۷۹	نمودار ۱۴: عملکرد سنجه‌های بخش کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری.....
۸۰	نمودار ۱۵: عملکرد سنجه‌های بخش کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری.....

## خلاصه مدیریتی

مدیریت منابع مالی، یکی از مهم‌ترین وظایف دولت است که بر عملکرد بخش‌های مختلف و در نتیجه بر وضعیت عمومی کشور از منظر اقتصادی و اجتماعی تأثیرگذار خواهد بود. از این‌رو تخصیص مناسب و کارآمد منابع مالی در جامعه در راستای مدیریت بهینه هزینه‌های عمومی، منجر به رشد و ثبات اقتصادی، عدالت اجتماعی و تحقق سایر اهداف توسعه‌ای کشورها می‌شود. در همین راستا، مدیریت مالی حوزه‌های وسیعی از جمله تهیه و تدوین بودجه، مدیریت عملکرد مالی دولت، تنظیم قوانین حسابداری و کنترل و نظارت در این حوزه‌ها را در بر می‌گیرد. با توجه به اهمیت وظایف یاد شده، بررسی تجارب کشورهای جهان در این زمینه نشان می‌دهد که از دهه ۱۹۸۰ تاکنون در نظام مالی دولت در سطح بین‌الملل، اصلاحات قابل توجهی در سیستم مدیریت مالی و هزینه‌های عمومی کشورها انجام گردیده که یکی از مهم‌ترین ابعاد آن، شامل تغییر سیستم خزانه‌داری است. این تغییرات در بسیاری از کشورها از منظر ساختار سازمانی حاصل گردیده و در بعضی دیگر در قالب ایجاد و استقرار حساب واحد خزانه، منجر به بهبود عملکرد خزانه‌داری شده است. «حساب واحد خزانه» یک سیستم حسابداری عمومی است که از طریق متمرکز ساختن حساب‌های دولتی منجر به بهبود نظام‌های دریافت و پرداخت و نظارت مستمر بر مخارج دولتی می‌شود. به بیان دیگر، هدف اصلی اجرای حساب واحد خزانه بیشینه کردن استفاده از منابع نقد از طریق کاهش و تجمیع هزینه‌های شناور است.

به طور کلی، هیچ الگوی واحدی به عنوان الگوی ایده‌آل برای سازماندهی ارتباط خزانه‌داری با سازمان (دستگاه) متولی سیاست‌های مالی وجود ندارد. بسیاری از کشورهای پیشرفته و کشورهای با درآمد متوسط توانسته‌اند طی دو سه دهه اخیر خزانه‌داری کل خود را از حالت متمرکز به غیرمتمرکز یا دوگانه در بیاورند و از این طریق به پاسخگویی و شفافیت فعالیت‌های خزانه‌داری افزوده‌اند. همچنین، بسیاری از کشورها مؤسساتی را به عنوان بازوی کمکی خزانه ایجاد کرده‌اند تا آن‌ها را در امر مدیریت بدهی کمک کنند؛ از دیگر سو، در برخی از موارد کارکردهای خزانه را یکجا دیده‌اند. به عنوان مثال، برنامه‌ریزی و مدیریت نقدینگی را با هم ادغام کرده‌اند. نظر به اینکه چرخه مدیریت مالی دولت نیازمند هماهنگی و تعامل است، تفکیک وظایف میان دو دستگاه اجرایی موجب می‌شود گاه‌گاهاً ناهماهنگی‌هایی به وجود آید. همچنین، کارشناسان توسعه بر این باورند در کشورهای در حال گذار باید خزانه و سازمان (دستگاه اجرایی) متولی بودجه یکی باشد؛ به بیان دیگر، کل فرایند مدیریت مالی دولت بر عهده یک دستگاه باشد، زیرا ایجاد هماهنگی بین مراکز دولتی اغلب ضعیف است.

از این‌رو، این گزارش به بررسی ارتباط خزانه‌داری با سازمان(های) متولی سیاست‌های مالی در کشورهای منتخب و ایران می‌پردازد و همچنین، بر اساس جعبه‌ابزار (پرسشنامه) پیشنهادی بانک جهانی به ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران پرداخته است. به منظور ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران، از جعبه‌ابزار پیشنهادی بانک جهانی استفاده شده است که بر اساس نقطه نظرات «خزانه‌داری کل کشور»، «بانک مرکزی» و «دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات» تکمیل شده است. بر اساس این ارزیابی، عملکرد حساب واحد خزانه در ایران،

شصت و هفت و چهار دهم (۶۷/۴) درصد است. به بیان دیگر، متوسط<sup>۱</sup> مایل به خوب (نسبتاً خوب) ارزیابی می‌شود، حال آنکه بررسی جزئی آن نمایانگر چالش (ضعف)هایی در این حوزه است که با تنظیم قوانین کارآمد و ایجاد زیرساخت‌های لازم برطرف خواهند شد. به‌طور کلی بررسی حساب واحد خزانه در ایران در قالب پنج حوزه «تحلیل چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات»، «ارزیابی عملکرد فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی»، «تحلیل عملکرد ظرفیت‌ها و توانایی‌هایی خزانه‌داری در ایران»، «بررسی عملکرد کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری» و «تحلیل عملکرد سازوکارهای نظارتی فرایندهای خزانه‌داری» طبقه‌بندی می‌شوند. بررسی این حوزه‌ها نشان می‌دهد که می‌توان با در نظر گرفتن چارچوب‌های قانونی و دستورالعمل‌های مناسب، ایجاد زیرساخت‌های لازم در حوزه نرم‌افزاری، سیستم‌های الکترونیکی و ارتقاء ظرفیت‌های نیروی انسانی لازم در حوزه خزانه‌داری و بانک مرکزی، وضعیت موجود در این حوزه‌ها را ارتقاء داد که منجر به شکل‌گیری یک حساب واحد خزانه کارآمد خواهد شد.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر موارد ذیل نیز قابل پیشنهاد است:

- بازآرایی و بازبینی وظایف مشترک میان سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصادی و دارایی، به‌گونه‌ای که موازی‌کاری و ناهماهنگی به وجود نیاید.
- بررسی ساختار سازمانی بهینه‌ای خزانه‌داری کل کشور بر اساس مطالعه‌ای جامع بر مبنای تحلیل و نظرات خبرگان و ساختار نهادی کشور. به‌گونه‌ای که معین شود خزانه‌داری کل کشور معاونت وزارت امور اقتصادی و دارایی باقی بماند، سازمان مستقلی و زیر نظر نهاد ریاست جمهوری شود و یا به یک نهاد اداری (سازمان/ مرکز/ معاونت) وابسته به سازمان برنامه و بودجه کشور مبدل گردد.
- اصلاح و پایش قوانین مرتبط با حساب واحد خزانه به گونه‌ای که هر دستگاه و سازمانی از بودجه عمومی منتفع شده و قواعد حساب واحد خزانه بر آن حاکم باشد. این مهم را می‌توان برای پوشش منابع عمومی فرابودجه‌ای نیز در دستور کار قرار داد.
- پشتیبانی سیاسی کلیت حاکمیت از تحقق حساب واحد خزانه (اصل «۵۳» قانون اساسی)، به عبارت دیگر، از مستثنا نمودن دستگاه‌ها و سازمان‌ها پرهیز شده و ضمانت اجرایی قوانین حاکم افزایش یابد.
- دامنه شمول حقوق و دستمزد کارکنان دولتی گسترش یافته و کلیه رفاهیات را دربر گیرد، به گونه‌ای که هیچ پرداختی از سمت دستگاه به کارکنان صورت نگیرد. همچنین، اطلاعات پرداخت شرکت‌های دولتی و شهرداری و سایر نهادهای عمومی غیردولتی نیز به مرور در چارچوب حساب واحد خزانه قابل رصد شوند.

---

۱. عملکرد بین ۵۰ تا ۶۹/۹ درصد «متوسط» و بین ۷۰ تا ۸۹/۹ درصد «خوب» است.

- گستره پرداخت به ذی‌نفع نهایی توسط خزانه‌داری افزایش یابد؛ به بیان دیگر، حتی‌المقدور به جای پرداخت به دستگاه، پرداخت به ذی‌نفع نهایی صورت گیرد.
  - ترتیبات قانونی واریز سهم شرکت نفت از بودجه (چهارده و نیم (۱۴/۵) درصد) و بودجه ستاد صندوق توسعه ملی به خزانه‌داری و تخصیص بر مبنای قواعد حاکم در دستور کار قرار گیرد.
  - آموزش فنی برای کاربران نهایی و مدیران در کل فرایند به‌صورت مداوم ادامه یابد.
- نظر به اینکه گستره حساب واحد خزانه و پرداخت به ذی‌نفع نهایی، موجب محدودیت‌های تصمیم‌گیری برای مدیران در برخی موارد مانند استفاده از خدمات پژوهشی افراد بیرون از سازمان متبوع خود می‌شود، شایسته است این مهم نیز مورد توجه قرار گرفته و قوانین متناسب با آن تدوین گردد. به بیان دیگر، تنخواه در اختیار مدیر بر اساس ضوابط معینی (محورهای هزینه‌کرد) همچنان ادامه داشته باشد.
- همچنین، پیشنهاد می‌شود ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران سالانه انجام شده و از کارشناسان سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی برای تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف بهره‌گرفت.

## مقدمه

بودجه‌های سنواتی باید بازتاب مالی چارچوب سیاست‌گذاری اقتصادی و اجتماعی یک کشور باشد. این امر مستلزم آن است که حاکمیت، منابع مالی را به شیوه مناسب و مقدار کافی جمع‌آوری کرده و آن را به نحوی کارا و اثربخش تخصیص داده و به مصرف برساند. تخصیص و مصرف منابع بودجه به مدیریت بهینه هزینه عمومی<sup>۱</sup> مربوط می‌شود. مدیریت هزینه‌های عمومی ماهیت ابزاری دارد و همواره به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم در سیاست‌گذاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. اگر سه هدف رشد اقتصادی، عدالت اجتماعی و ثبات مالیه عمومی از مهم‌ترین اهداف سیاست‌های اقتصادی قلمداد شوند، تحقق این اهداف در گرو استفاده کارا و اثربخش منابع مالی بودجه است، زیرا ثبات مالیه عمومی بیش از هر چیزی به انضباط مالی (بودجه‌ای) وابسته است. همچنین، تخصیص وجوه عمومی به بخش‌های مختلف بر رشد اقتصادی و تحقق عدالت اجتماعی تأثیر قابل توجهی می‌گذارند. به بیان دیگر، انضباط مالی (کنترل هزینه‌ها)، تخصیص سازگار منابع با اولویت‌های تعیین شده و مدیریت عملیاتی خوب در گرو مدیریت هزینه‌های عمومی کارا است.

مدیریت مالی در هر کشور فعالیت‌های متفاوتی نظیر تدوین سیاست مالی، تهیه و تدوین بودجه، اجرای بودجه، مدیریت عملیات مالی، قوانین حسابداری و ابزار کنترلی، حفظ و نگهداری نسخه‌ای از داده‌های تاریخی و نسبی، ممیزی و ارزیابی عملکرد مالی و نتایج برنامه‌ها و سیاست‌های دولت را دربر می‌گیرد. حفاظت از منابع عمومی و تخصیص و مصرف آن‌ها به شکل کارا و اثربخش (مدیریت هزینه‌های عمومی)، از مهم‌ترین وظایف دولت‌ها است که در قالب تخصیص بودجه، کنترل تعهدهای دولت، مدیریت دارایی، بدهی و درآمدهای دولت و نظارت بر آن صورت می‌گیرد. واحد خزانه‌داری هر کشور در انجام این وظایف نقش کلیدی ایفا می‌کند که در گستره وسیع مدیریت هزینه‌های عمومی می‌توان وظایف خزانه‌داری را دستیابی به اهداف ذیل قلمداد کرد:

- مدیریت پول نقد (نقدینگی) و برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی جریان نقدی
- مدیریت بدهی دولت و تضمین‌ها، مدیریت کمک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی و مدیریت دارایی‌های مالی
- مدیریت حساب‌های بانکی دولت
- حسابداری و گزارش‌دهی

برای انجام وظایف مذکور، سازماندهی و تقسیم مسئولیت‌ها در کشورهای مختلف، متفاوت است. در بعضی از کشورها، خزانه فقط بر وظایف مدیریت پول نقد و مدیریت بدهی متمرکز می‌شود و در بعضی دیگر وظیفه

---

1. Public Expenditure Management (PEM)

اجرای بودجه و حسابداری را نیز به عهده دارد. از طرفی، در بیشتر کشورها خزانه اغلب تابع وزارت دارایی - دستگاه متولی تهیه، تنظیم و اجرای بودجه - است؛ اما در بعضی کشورها این بخش به‌طور مستقل فعالیت می‌کند (آلن و توماسی، ۲۰۰۱).<sup>۱</sup>

در ایران وظایف مدیریت مالی دولت بر اساس قوانین و مقررات حاکم<sup>۲</sup> - مانند برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶ - به سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصاد و دارایی<sup>۳</sup> واگذار شده است. به عنوان مثال تهیه و تدوین سیاست‌ها و مقررات مالی دولت،<sup>۴</sup> تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور<sup>۵</sup> و کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت<sup>۶</sup> بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. از دیگر سو، وظایفی همچون سیاست‌گذاری مالیاتی و سایر درآمدهای دولت،<sup>۷</sup> کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت<sup>۸</sup> و فرایندسازی پرداخت‌های دولت، کنترل‌های داخلی و کنترل تعهدات<sup>۹</sup> بر عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی گذاشته شده است. این در حالی است وظایف دیگری مانند «مدیریت دارائی‌های عمومی، تعهدات، تضامین و بدهی‌ها» و «پیش‌بینی وجوه نقد و مدیریت نقدی» به‌طور مشترک بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصاد و دارایی انجام می‌شود.<sup>۱۰</sup>

از میان وظایف مختلف خزانه‌داری، مدیریت صحیح منابع و توزیع قاعده‌مند مصارف دولتی که تحت عنوان مدیریت نقدینگی شناخته می‌شود، بخش مهمی از فرایندهای خزانه‌داری را تشکیل می‌دهد. فرایند کلی مدیریت وجوه نقد در خزانه، از مهم‌ترین پیش‌نیازهای انضباط مالی دولت و یکی از عناصر کلیدی اقتصاد کلان و مدیریت بودجه است. کنترل نقدینگی از طریق کنترل کل مخارج، کاهش هزینه‌های استقراض دولت، افزایش هزینه فرصت، اجرای کارآمد و مؤثر برنامه‌ریزی بودجه و افزایش کارایی منابع می‌تواند آثار چشمگیری را بر

---

1. Richard Allen and Daniel Tommasi, Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries, 2001.

لازم به ذکر است، فصل نهم این کتاب - مدیریت مخارج عمومی، کتابی مرجع برای کشورهای در حال گذار - که این بخش از آن استخراج شده و توسط کارشناسان دفتر تحقیقات و سیاست‌های مالی در معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی ترجمه شده است.

۲. ذکر این نکته ضروری است که تمامی قوانین مورد استفاده در این گزارش و همین‌طور بخشنامه‌های دستورالعمل‌های اشاره شده در پیوست، ضمیمه شده است.

۳. ممکن است بخشی از این وظایف مربوط به معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور باشد و مواردی از آن نیز در سایر بخش‌های وزارتخانه انجام شود.

۴. بند ۴ ماده ۵ قانون برنامه و بودجه

۵. مواد ۱۴ و ۱۸ قانون برنامه و بودجه

۶. ماده ۳۶ قانون برنامه و بودجه

۷. سازمان امور مالیاتی زیر مجموعه وزارت امور اقتصاد و دارایی است.

۸. ماده ۹۰ قانون محاسبات عمومی

۹. مواد ۲۹، ۳۰، ۳۱ و ۳۲ قانون برنامه و بودجه

۱۰. ممکن است بخش عمده این وظایف بر معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور باشد. با این حال چون زیرمجموعه وزارت امور اقتصاد و دارایی است، اینجا صرفاً به وزارتخانه اشاره شده است.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

مدیریت پرداخت‌ها و هزینه‌های دولت بر جای گذارد. بر همین اساس، حساب واحد خزانه<sup>۱</sup> با فراهم آوردن زیرساخت‌های لازم برای مدرن‌سازی روند مدیریت وجوه نقد و مدیریت بدهی دولت، امکان بودجه‌ریزی عملیاتی مؤثر و منسجم را نیز فراهم می‌آورد؛ چراکه موجب پیش‌بینی صحیح‌تر درآمدها و سررسید تعهدات دولت در مرحله تدوین و اجرای کارآمدتر بودجه، حداقل نمودن هزینه استقراض و نظارت دقیق‌تر بر آن می‌گردد. توانایی پیش‌بینی جریان‌های نقدی (ورودی و خروجی) و مانده حساب حاصل از آن در حساب واحد خزانه نیز برای بهبود مدیریت جریان‌های نقدی ضروری است و در تأمین به‌موقع اعتبارات لازم برای انجام تعهدات دولت و امکان استفاده بهینه از منابع دولت نقش اساسی دارد. از طرفی با توجه به موارد مطرح شده، نبود یک حساب واحد جامع و منسجم برای خزانه، در بسیاری از مواقع موجب اختلال در انجام تعهدات دولت می‌شود، به گونه‌ای که دولت با هزینه‌های سنگین مواجه شده و ناچار است خارج از قوانین بودجه‌ای عمل کند.

این گزارش در پی دو هدف کلی است: نخست، ارتباط خزانه‌داری با سازمان (های) متولی سیاست‌های مالی در کشورهای منتخب و ایران را بررسی نماید و دوم، بر اساس جعبه‌ابزار (پرسشنامه) پیشنهادی بانک جهانی به ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران بپردازد. این گزارش شامل ده (۱۰) بخش است: بخش‌های اول و دوم به بودجه‌ریزی و شکل‌گیری خزانه‌داری در ایران می‌پردازد. بخش سوم و چهارم، بررسی ساختار سازمانی دستگاه‌های متولی سیاست‌های مالی در کشورهای منتخب و اصلاح نظام مالی دولت از دهه ۱۹۸۰ به بعد را شامل می‌شود. بخش پنجم و ششم به بررسی روال خزانه‌داری در ایران و وظایف خزانه‌داری اختصاص یافته است. در بخش هفتم، حساب واحد خزانه به‌عنوان پیش‌نیاز اصلاح نظام مالی دولت ارائه می‌شود. ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران و تجزیه و تحلیل نتایج آن به ترتیب در بخش‌های هشتم و نهم خواهد آمد و در نهایت در بخش پایانی (دهم) جمع‌بندی و پیشنهادهای پژوهش ارائه می‌گردد.

---

1. Treasury Single Account (TSA)



## ۱- بودجه‌ریزی در ایران

در این بخش از گزارش، مفهوم بودجه و تاریخچه بودجه‌ریزی - تهیه و تنظیم - در ایران تشریح شده است.

### ۱-۱- مفهوم بودجه

در اوایل قرن هجدهم میلادی، صورت دریافت‌ها و پرداخت‌هایی که وزیرای پادشاه به پارلمان انگلیس تقدیم می‌کردند، اعلامیه یا صورت حساب‌ها نامیده می‌شد. نخستین بار رابرت والپول، پادشاه انگلستان در هنگام آغاز بحث و مذاکره در مورد صورت هزینه‌ها و حساب‌های دولت در سال ۱۷۳۳ میلادی، از اصطلاح باز کردن کیسه یا کیف استفاده کرد. استفاده از این اصطلاح در کشور انگلستان تداوم یافت و به تدریج واژه بودجه به محتوای مدارک موجود در کیف به جای خود کیف اطلاق شد و در سال ۱۸۰۰ میلادی به طور قطعی مورد پذیرش قرار گرفت. گلدستون نخست‌وزیر انگلستان در سال ۱۸۶۰ از کیف چرمی قرمز رنگی برای حمل متن سند بودجه به پارلمان استفاده کرد که پس از آن، اصلاح کیف بودجه نیز معمول شد. در واقع کلمه بوژت<sup>۱</sup> فرانسوی، اندک اندک انگلیسی شد و به صورت باجت<sup>۲</sup> درآمد و بدان شکل به فرانسه بازگشت و تلفظ فرانسوی بودجه متداول شد و از آن کشور نیز با همان تلفظ وارد زبان و ادبیات اقتصادی و مالی ایران شد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).<sup>۳</sup>

بودجه در قوانین مالی فرانسه به خصوص قانون (۳۱) می سال ۱۸۶۲، به سندی اطلاق می‌گردد که در آن دخل و خرج دولت برای مدت معینی پیش‌بینی می‌شود و به تصویب می‌رسد، به مدت مزبور که اغلب یک سال است، سنده مالی گویند. در قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۲۸۹ ایران<sup>۴</sup> نیز همین تعریف به کار رفته است،<sup>۵</sup> اما در قانون محاسبات عمومی سال ۱۳۱۲ به این شرح تغییر یافت: «بودجه لایحه پیش‌بینی شده کلیه عواید و مخارج مملکتی است که برای مدت یکسال شمسی (سنه مالی) به تصویب مجلس شورای ملی رسیده باشد».

قانون محاسبات عمومی اصلاح شده سال ۱۳۴۹ نیز، بودجه کل کشور را به شرح ذیل تعریف می‌نماید: «برنامه مالی دولت است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی که منجر به وصول هدف‌های دولت می‌شود، بوده و از سه قسمت تشکیل می‌شود:

### ۱- بودجه عمومی دولت

1. Bougette
2. Budget

۳. بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و پارلمان به کوشش علی اکبر شبیری‌نژاد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

۴. مصوب ۲۱ صفر ۱۳۲۹ قمری.

۵. همان.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

الف) بودجه عادی برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، این بودجه شامل اعتباراتی نیز خواهد بود که مستقیماً مربوط به وظایف یک وزارتخانه یا مؤسسه دولتی نیست و تحت عنوان خاص منظور می‌گردد.

ب) بودجه عمرانی برای اجرای برنامه‌های عمرانی

۲- بودجه شرکت‌های دولتی

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌گردد.

در آخرین اصلاحات قانون محاسبات عمومی که به سال ۱۳۶۶ خورشیدی برمی‌گردد، بودجه کل کشور را برنامه مالی دولت تعریف کرده است که برای یک سال مالی تهیه و حاوی پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار و برآورد هزینه‌ها برای انجام عملیاتی جهت تحقق سیاست‌ها و اهداف قانونی بوده و از سه قسمت به شرح زیر تشکیل می‌شود:

۱- بودجه عمومی دولت

الف) پیش‌بینی دریافت‌ها و منابع تأمین اعتبار که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم در سال مالی قانون بودجه به‌وسیله دستگاه‌ها از طریق حساب‌های خزانه‌داری کل اخذ می‌شود.

ب) پیش‌بینی پرداخت‌هایی که از محل درآمدهای عمومی و یا اختصاصی برای اعتبارات جاری عمرانی و اختصاصی دستگاه‌های اجرایی می‌تواند در سال مالی مربوط انجام گردد.

۲- بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها شامل پیش‌بینی درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار می‌شود.

۳- بودجه مؤسساتی که تحت عنوانی غیر از عناوین فوق در بودجه کل کشور منظور می‌گردد.

در تازه‌ترین تعریف از بودجه و بودجه‌ریزی بخش عمومی: «بودجه و بودجه‌ریزی، انتخاب‌هایی بین گزینه‌های ممکن است که با استفاده از اصول و قواعد معین به عمل می‌آید». این تعریف متضمن بسیاری از ویژگی‌های بودجه و بودجه‌ریزی است که هم به بخش درآمدها و هم بخش هزینه‌ها قابل تعمیم به نظر می‌رسد. زیرا در هر فرایند انتخاب، محدودیت‌ها و امکانات منابع در برابر الزام به تبعیت از اصول و قواعد معین در مصارف، فعالیت‌های بودجه‌ای هر کشور را به ساختاری ویژه مبدل می‌سازد (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۱).

### ۲-۱- تاریخچه بودجه‌ریزی در ایران (دوره نخست)

بودجه‌ریزی در ایران تا اواخر دوره قاجار، ساختار غیرمتمرکز داشت و به بیان دیگر، در قالب نظام مستوفی‌گری بود. در دوره قاجار پادشاه بر تمامی امور مالی سیطره داشت، به گونه‌ای که شاه علاوه بر صدور دستورالعمل به حکام برای اداره امور ایالات، فرمان وصول مالیات و حکم برقراری مستمری را نیز صادر می‌کرد. حتی زمانی که برای اداره امور مالیه، وزیر و خزانه‌دار تعیین شده بود- اواسط دوره قاجاریه- شاه نقش اصلی در خزانه‌داری را بر عهده داشت و گزارش‌ها و صورت‌های مالی را دریافت و درباره آن‌ها اظهارنظر می‌کرد. به گونه‌ای که صدور فرمان مشروطیت نیز تغییر چندانی در مالیه عمومی و نظام مستوفی‌گری ایجاد نکرد و اداره امور دخل و خرج

کشور همچنان تحت ریاست وزیر مالیه (وزیر دفتر) قرار داشت (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

پیش از مشروطه دخل و خرج کل مملکت در دفاتری به نام کتابچه دستورالعمل و به تعداد ایالات و ولایات و مرکز تهیه و تنظیم می‌شد. در این کتابچه‌ها، مجموع عواید و مخارج هر ایالات ثبت و ضبط می‌شد و هر کتابچه مسئولی به نام مستوفی داشت که با کمک سررشته‌دارها و محررینی که در اختیار داشت در مرکز انجام وظیفه می‌کردند. علاوه بر وزارت دفتر (مالیه)، وزارت لشکر، وزیر بقایا (محصل محاسبات) و وزیر خزانه در سازمان مالیه دوره قبل مشروطیت مشارکت داشتند. وزارت لشکر هر ساله قبل از تحریر کتابچه دستورالعمل صورت مخارج قشونی هر محلی را جداگانه تهیه می‌کرد و از طریق وزیر بقایا- مسئول اجرای احکام وزیر مالیه بود- به مستوفی داده می‌شد. کتابچه‌های مزبور اول عایدات آن محل که مالیات‌های مستقیم بود تعیین و بعد مخارج درج می‌شد. مخارج بر دو قسم ولایتی و دیوانی بود و در آخر کتابچه نیز مازاد (باقی) و کسری (فاضل) تعیین می‌شد.

بعد از مشروطیت و تغییر اساس حکومت، تشکیل مجلس و تصویب قانون اساسی - دی ماه ۱۲۸۵ - برنامه اصلاحیه مالیه در دستور کار قرار گرفت. اصلاح و تقویت مبانی و منابع عایدات، صرفه‌جویی در مخارج و حذف هزینه‌های زائد از جمله برنامه‌های اصلاح مالیه بود. همزمان با برنامه‌های مزبور، تهیه و تنظیم اولین سند بودجه دولت و پیشنهاد آن به مجلس شورای ملی نیز صورت گرفت که در سال ۱۲۸۶ به تصویب رسید. این سند فقط حاوی صورت مواجب و مرسوم اشخاص بود و درآمدها را دربر نمی‌گرفت. پس از آن بودجه ۱۲۸۹ به دستور صنیع‌الدوله وزیر مالیه وقت، نخستین سند بودجه با رعایت اصول و موازین بودجه‌ریزی توسط دولت تهیه و تنظیم شد. در این بودجه علاوه بر اجتماع درآمدها و هزینه‌های دولت در یک سند، اجزای اطلاعاتی راجع به نیازهای مالی مجلس شورای ملی، دربار و هشت وزارتخانه دولت گردآوری و ارائه شده بود. درواقع با تهیه این بودجه، نظام مستوفی‌گری و عدم تمرکز منابع و مصارف عمومی دولت از سازمان مالیه ایران رخت بر بست و بودجه‌ریزی بر مبنای دستگاه- هزینه جایگزین آن شد. بودجه صنیع‌الدوله با پیروی از اصول شمولیت و جامعیت تنظیم شد و دارای اطلاعات درآمدی و هزینه‌ای طبقه‌بندی شده مرسوم آن زمان - قسمت، فصل و ماده - بود؛ زیرا پیش از آن گردآوری و ارائه هم‌زمان اطلاعات مربوط به درآمدها و هزینه‌های دولت در ایران مرسوم نبود و مصوبه‌های بودجه‌ای در سمت هزینه‌ها به تدریج و در طول سال ابلاغ می‌شد.<sup>۱</sup>

با توجه به شرایط سیاسی کشور و تعطیلی مجلس، بودجه صنیع‌الدوله به تصویب نرسید. از این‌رو، مجلس دوم شورای ملی در ادامه برنامه اصلاح امور مالیه، قانون «تشکیل ترتیبات مالیاتی مملکت ایران» را به تصویب

۱. برای آشنایی بیشتر به کتاب بودجه‌ریزی در ایران، «بودجه و پارلمان» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که در سال ۱۳۸۷ به کوشش دکتر علی‌اکبر شبیری‌نژاد رجوع شود.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

رساند. به موجب این قانون اختیارات کاملی به ویلیام مورگان شوستر<sup>۱</sup> آمریکایی برای اداره خزانه مملکت و تفتیش تمام مخارج دولتی و تنظیم بودجه داده شد. شوستر اقدام به تشکیل اداره کل خزانه نمود و به منظور افزایش وصول مالیات ژاندارمری خزانه را نیز تشکیل داد.<sup>۲</sup> با وجود این، تغییرات در سازمان مالیه کشور تا سال ۱۲۹۹ بودجه‌ای از طرف دولت تهیه و تنظیم نشد.

در سال ۱۳۰۰، دکتر محمد مصدق وزیر مالیه وقت، خزانه‌داری کل را که در زمان مورگان شوستر ایجاد شده بود منحل و تشکیلات موجود وزارت مالیه را معلق کرد. در ادامه این اقدامات، سازمانی بر پایه تمیز و تفکیک عایدات، مخارج، محاسبات و غیر قابل انفصال کردن مسئولان اداره‌های مالیه برپا ساخت. این مجموعه اقدامات موجب تصویب قانون اعتبارات مخارج مملکتی و نیز تهیه و تنظیم بودجه سال ۱۳۰۱ شد که در هر دو اصل تمرکز درآمدها و هزینه‌های عمومی به اجرا درآمد.

در سال ۱۳۰۱ در پی اختیار مجلس شورای ملی به دولت برای استخدام دکتر آرتور میلیسیپو<sup>۳</sup> آمریکایی به عنوان ریاست کل مالیه ایران، تهیه و تنظیم بودجه بر عهده وی گذاشته شد. میلیسیپو خزانه‌داری کل را مجدداً تأسیس نمود. طی دوره ریاست مالیه میلیسیپو ۱۳۰۱-۱۳۰۶، بودجه کشور هر ساله بر مبنای دستگاه-هزینه تهیه و تقدیم مجلس شد. هرچند تا سال ۱۳۰۳ آنچه به تصویب مجلس می‌رسید فقط مخارج کشور بود و درآمدها در لایحه تقدیمی دولتی پیش‌بینی نمی‌شد. نخستین بار درآمدها در سال ۱۳۰۳ پیش‌بینی گردید و عنوان مصوبه مجلس از «اعتبارات مخارج مملکتی» به «بودجه مملکتی» تغییر یافت. لازم به ذکر است طی دوره مزبور معمولاً لایحه بودجه قبل از سال مالی تقدیم مجلس نمی‌گردید و طی سال مالی و با چندین ماه تأخیر به تصویب مجلس می‌رسید و پرداخت‌های دولت با مجوزهای یک یا چند دوازدهم صورت می‌گرفت.

از سال ۱۳۰۴ به این سو، لایحه بودجه قبل از سال مالی تقدیم مجلس می‌شد، اما اصل وحدت بودجه به دلیل مجزا شدن درآمدهای قند، شکر و چای- از سال ۱۳۰۴- و درآمدهای نفت- از سال ۱۳۰۶- از بودجه عمومی رعایت نمی‌شد.<sup>۴</sup> این رویه تا سال ۱۳۱۸ هجری شمسی ادامه داشت. در سال ۱۳۱۸ برای اولین بار راه‌های تأمین کسری بودجه- درآمدهای غیرمترقبه بازرگانی یا وام از بانک‌های داخلی یا هر دو- در لایحه بودجه پیش‌بینی شد. طی دوره ۱۳۰۴-۱۳۲۰ مسئولیت تهیه و تنظیم بودجه با وزیر مالیه بود و وزارتخانه‌ها مکلف بودند که در مدت زمان معینی از تاریخ ابلاغ خلاصه بودجه‌های مصوب، صورت‌های تفصیلی درآمدها و هزینه‌ها را تهیه و از طریق وزارت مالیه برای تصویب به کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی پیشنهاد نمایند. ذکر این

1. William Morgan Shuster

۲. حضور مورگان شوستر در ایران به سبب مخالفت نیروهای ذی‌نفوذ خارجی چندان به درازا نکشید و پس از خروج وی، مرنارد بلژیکی- مسئول امور گمرکات کشور- در رأس مالیه عمومی ایران قرار گرفت.

3. Arthur Millsbaugh

۴. درآمدهای مزبور به حساب ذخیره اختصاص داشت که صرف راه‌سازی، راه‌آهن، کاغذسازی و سایر امور ساختمانی و اقتصادی می‌شد. گردش ذخیره این حساب فقط به اطلاع شاه می‌رسید و گزارشی به مجلس داده نمی‌شد.

نکته ضروری است از سال ۱۳۰۷ تا ۱۳۲۲ مقررات اجرائی بودجه با عنوان لایحه متمم بودجه<sup>۱</sup> تهیه و به تصویب مجلس می‌رسید. این قوانین برخلاف نامشان، ترکیبی از تکالیف و مجوزهای صادره برای دستگاه‌های اداری، به‌ویژه وزارت مالیه مجری بودجه در قالب مواد دائم و غیردائم بود. این احکام در فرایند تحول تاریخی تغییر و به‌صورت تبصره‌های ذیل ماده واحده بودجه درآمد.

به دنبال اشغال ایران در شهریور ۱۳۲۰، درآمدهای نفت که تا سال ۱۳۲۰ در حساب‌های مخصوص خزانه نگهداری می‌شد، به‌منظور تأمین مخارج جاری دولت به درآمدهای عمومی بودجه سرازیر گردید. به‌موجب ماده (۴) قانون بودجه سال ۱۳۲۱، درآمد و هزینه کارخانه‌ها از بودجه عمومی خارج شد و بودجه سال ۱۳۲۲، به بودجه جاری و بازرگانی تقسیم شد. لازم به ذکر است از آبان سال ۱۳۲۱ بار دیگر استخدام میلیسیپو به‌عنوان رئیس کل دارایی ایران به تصویب مجلس شورای ملی رسید و تا دی ماه ۱۳۲۳ در این سمت بود.

در سال ۱۳۲۶ مجلس شورای ملی مصوب نمود از اول سال ۱۳۲۷ تا مدت ده سال درآمدهای نفت صرف کارهای تولیدی و عام‌المنفعه شود.<sup>۲</sup> با این حال با تصویب قانون برنامه هفت ساله عمرانی اول و اجرای آن از سال ۱۳۲۸ و تشکیل سازمان برنامه، درآمد و مخارج عمرانی از بودجه کل کشور جدا شد. البته سهم سازمان برنامه از درآمد نفت در حدود ۵۵-۶۰ درصد باقی ماند و بقیه درآمد نفت به خزانه دولت واریز شد.

در دهه ۳۰ هجری شمسی، رعایت اصل وحدت و جامعیت در تهیه و تنظیم بودجه مورد توجه قرار نمی‌گرفت، زیرا از یک سو وزارت دارایی تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت را بر عهده داشت و از سوی دیگر سازمان برنامه، بودجه عمرانی را تهیه می‌کرد؛ این دو بودجه هیچ ارتباطی با هم نداشتند. سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه دولت مانند شرکت نفت، دخانیات، قند و شکر و غیره هم بودجه خودشان را داشتند و هیچ کدام بودجه تفصیلی به وزارت دارایی ارائه نمی‌کردند. مؤسسات انتفاعی هم کار خودشان را می‌کردند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).

در این دهه بعضی از دستگاه‌های دولتی اصلاً بودجه نداشتند، شرکت‌ها و سازمان‌های انتفاعی دولت یا کاملاً آزاد و مستقل بودند؛ یا جزء واحدهای تابعه وزارت دارایی و وزارتخانه‌های دیگری بودند. لذا بودجه جاری دولت محدود به دستگاه‌های اداری بود که بودجه تفصیلی را دربر نمی‌گرفت؛ بنابراین، بودجه دولت زمانی قابل اجرا بود که بودجه‌های تفصیلی هر وزارتخانه به تصویب کمیسیون بودجه مجلس می‌رسید.

۱. متمم بودجه، سندی است که به موجب آن سقف بودجه عمومی دولت تغییر یابد. متمم بودجه، استثنایی بر اصل وحدت بودجه است و می‌توان به نوعی بودجه جدید نامید.

۲. سال اول ۴۰ درصد، سال دوم ۷۰ درصد و سال‌های بعد کل منابع حاصل از فروش نفت.

### ۳-۱- بودجه‌ریزی از سال ۱۳۴۳ تاکنون (دوره دوم)

بودجه‌ریزی در ایران بر مبنای رویه‌هایی که پیش‌تر از نظر گذشت تا سال ۱۳۴۳ ادامه داشت. در نهایت در تیرماه ۱۳۴۳ وظیفه تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت نیز به دفتر بودجه سازمان برنامه واگذار شد. لازم به ذکر است واگذاری قانونی این مهم با مسئولیت نخست‌وزیر بر اساس قانون- طرز تهیه و تنظیم بودجه کل کشور- مصوب تیرماه ۱۳۴۵ صورت پذیرفت. برای سال ۱۳۴۴ بودجه، برنامه‌ای<sup>۱</sup> تهیه شد که اولین بودجه کشور شامل چهار بخش بود: «بودجه جاری»، «بودجه عمرانی»، «بودجه شرکت‌ها» و «سازمان‌های انتفاعی دولت و بودجه عام‌المنفعه<sup>۲</sup>». از سال ۱۳۴۴ تا سال ۱۳۵۱ که قانون برنامه و بودجه به تصویب مجلس شورای ملی رسید، بودجه‌های سالیانه هر سال قبل از سال مالی تهیه و در اسفندماه به تصویب می‌رسید که مشتمل بر یک سند اصلی و سه تا چهار پیوست تهیه می‌شد. همچنین، با تصویب قانون برنامه و بودجه و برنامه پنجم توسعه (عمرانی)، از سال ۱۳۵۲ اختصاص نسبت‌هایی از درآمد نفت به بودجه‌های عادی و عمرانی حذف شد و با تمرکز امور مالی و خزانه‌داری در وزارت امور اقتصادی و دارایی، مقرر گردید مجموع درآمدهای مختلف دولت در صندوق واحدی متمرکز شود. از این‌رو تا سال ۱۳۵۷ بودجه در قالب یک سند واحد و سه پیوست- گزارش برنامه‌های اجرایی، بودجه شرکت‌های دولتی و اعتبارات طرح‌های عمرانی- تهیه و تنظیم می‌گردید.

از سال ۱۳۵۷ به این سو نیز، با توجه به اصل ۵۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که تصریح می‌دارد: «بودجه سالانه کل کشور به ترتیبی که در قانون مقرر می‌شود از طرف دولت تهیه و برای رسیدگی و تصویب به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌گردد. هر گونه تغییر در ارقام بودجه نیز تابع مراتب مقرر در قانون خواهد بود»، تهیه و تدوین بودجه در سازمان برنامه و بودجه صورت می‌پذیرد. گفتنی است، بر اساس مفاد اصل فوق‌الذکر و تأکید بر قانون (مصوبه مجلس)، تاکنون قانونی تهیه و تصویب نشده است. از این‌رو، تهیه و تنظیم بودجه کل کشور به تبعیت از دو قانون برنامه و بودجه مصوب سال ۱۳۵۱ و محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) صورت می‌پذیرد. از میان دو قانون مزبور، قانون برنامه و بودجه احکام بیشتری درباره تهیه و تنظیم بودجه را شامل می‌شود.

بودجه‌ریزی در ایران دارای سابقه‌ای در حدود یک قرن است. در تمام این دوره، دولت<sup>۳</sup> مسئول تهیه و تنظیم بودجه است. بازنگری در فرایند بودجه‌ریزی ایران را می‌توان به دو دوره تقسیم کرد. نخست، زمان مشروطیت تا سال ۱۳۴۳ را شامل می‌شود، اصول وحدت و جامعیت در تهیه و تنظیم بودجه رعایت نمی‌شد. دوره دوم، از ۱۳۴۳ تاکنون، با تمرکز امور مالی و خزانه‌داری در وزارت دارایی و تمرکز تهیه بودجه و برنامه‌های عمرانی در سازمان برنامه و بودجه، تهیه و تنظیم بودجه، صورت جامع به خود گرفت و بودجه دولت، همه دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی و مؤسسه‌های وابسته به دولت به شکل سندی واحد مشتمل بر چند قسمت و چند پیوست ارائه می‌شود.

۱. موضوع بودجه برنامه‌ای در سال ۱۳۳۷ مطرح شد و بودجه سال ۱۳۴۰ نیز به صورت برنامه‌ای پیشنهاد شد، اما اجرای آن با مشکلاتی مواجه شد تا در نهایت با جدا شدن تهیه و تنظیم بودجه جاری دولت از وزارت دارایی و واگذاری آن به دفتر بودجه سازمان برنامه در تیرماه ۱۳۴۳، اجرای این مهم از سال ۱۳۴۴ عملی شد.

۲. لازم به ذکر است بودجه سال ۱۳۴۴، بعد برنامه‌ای، بعد وظیفه‌ای، بعد سازمانی و بعد اقلام هزینه‌ای را همزمان داشت.

۳. تا سال ۱۳۴۳ وزارت دارایی و از آن سال تاکنون سازمان برنامه و بودجه کشور.

## ۲- شکل‌گیری خزانه‌داری در ایران

در این بخش از گزارش مفهوم خزانه، تاریخچه خزانه‌داری کل کشور و وظایف آن تشریح شده است.

### ۱-۲- مفهوم خزانه

در لغتنامه دهخدا، خزانه جایی که اموال و نقود را در آن نگهداری می‌کنند، معنا می‌شود. به عبارتی، محلی بوده است که پادشاهان، امیران و ثروتمندان، جواهرات و نقود و مال‌های منقول قیمتی را در آن قرار می‌دادند و هر خرج و دخلی و بخشی از آنجا می‌شد و هدایا نیز به آنجا می‌رفت. در کتب مالیه عمومی خزانه از یک سو، صندوق یا مکانی تعریف می‌شود که کلیه وجوه دریافتی دولت و حکومت‌ها در آن متمرکز می‌گردد. از سوی دیگر، کلیه پرداخت‌ها نیز از طریق آن صورت می‌پذیرد (صدری‌نیا، ۱۳۸۵).

قوانین مالی فرانسه- ماده (۵) قانون (۳۱) مه ۱۸۶۲ میلادی- خزانه را سازمانی تعریف می‌کند که از طریق آن عواید دولت جمع‌آوری و از محل عواید، مخارج دولت پرداخت می‌شود. در قوانین مالی ایران نیز- ماده (۳) قانون تشکیل خزانه‌داری کل مصوب اسفندماه ۱۳۰۱- خزانه‌داری کل، به‌عنوان مأمور دریافت و تمرکز عایدات نقدی و جنسی (کلایی) دولت و جمع‌آوری عواید کلیه مأمورین صاحب جمع و کلیه وجوهی که به‌موجب قراردادهای و امتیازات باید به دولت برسد، تعریف می‌شود. همان‌طور که ملاحظه می‌شود تعریف قانون‌گذار از خزانه‌داری کل چه در قوانین مالی فرانسه و چه در ایران رسا نیست و نمی‌تواند ماهیت حقیقی خزانه را به مفهومی که امروزه از آن استفاده می‌شود، بیان کند. در واقع امروزه سازمانی که به نام خزانه عواید دولت را وصول و مخارج دولت را پرداخت می‌کند دو نقش اساسی بر عهده دارد؛ نخست، نقش صندوق است که از طریق آن عواید دولت جمع‌آوری و از محل آن مخارج دولت تأدیه می‌گردد. دوم، نقش بانک است که از طریق آن جریان‌های دخل و خرج عمومی را در زمان و مکان هماهنگ می‌کند. ذکر این نکته ضروری است که علاوه بر وظایف فوق، وظیفه کنترل و نظارت نیز بر عهده خزانه قرار داده شده است (زندى حقیقی، ۱۳۴۶).<sup>۱</sup>

همان‌طور که از تعریف بودجه مستفاد می‌شود،<sup>۲</sup> جریان‌های دریافتی و پرداختی دولت باید در طول یک سال مالی در زمان و مکان، پیوسته و هماهنگ باشد. از این‌رو، خزانه به‌عنوان سازمان هماهنگ‌کننده دارای نقشی مهم و اساسی است. این هماهنگی هم در بُعد زمانی و هم در بُعد مکانی است. به بیان دیگر، مدیریت نقدینگی در زمان‌های متفاوت و ایجاد تعادل و هماهنگی میان مناطق مختلف است.

۱. گفتمانی است وزارت امور اقتصادی و دارایی- به طور ویژه خزانه‌داری کل ایران- در سال‌های گذشته با توجه به شرایط تحریم و کاهش منابع مالی عمومی از محل فروش و صادرات نفت و فرآورده‌های نفتی، نقش قابل توجهی در تأمین مالی منابع عمومی از طریق گسترش بازار بدهی و مولدسازی اموال و دارایی‌های دولت داشته است.

۲. بودجه‌ریزی در بخش عمومی ناظر بر پیش‌بینی منابع و مصارف مالی برای انجام مأموریت‌ها و وظایف یک سال مالی است.

### ۲-۲- خزانه‌داری در ایران

خزانه‌داری در ایران در سه بخش، قبل از انقلاب مشروطیت، بین دو انقلاب (انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی) و بعد از انقلاب اسلامی تاکنون بررسی و مورد مذاقه قرار گرفته است.

#### ۱-۲-۲- قبل از انقلاب مشروطیت

پیش از انقلاب مشروطیت خزانه‌داری در ایران فراز و فرودهای فراوانی داشت، ایران در زمان‌های هخامنشیان و ساسانیان دارای دفاتر و سازمان‌های مرتب بود. در این دوره‌ها عمدتاً سه نوع مالیات توسط حاکمیت وضع شده بود که عبارتند بودند از مالیات اراضی (خراج)، مالیات سرانه و مالیات سرشماری. پس از ورود اسلام به ایران، واژه بیت‌المال به جای خزانه رواج یافت و زکات، صدقه و جزیه از مهم‌ترین منابع ورودی آن به شمار می‌آمد. در این دوران پادشاهان حاکم، هر کدام با توجه به اهداف خود- شامل تأمین مخارج جنگی، مسافرت، ملک مطلق و مایملک شخصی پنداشتن و ...- همواره نگاه ویژه‌ای به خزانه داشته‌اند و اصول و ترتیباتی را برای خزانه تعیین می‌کردند. به عنوان مثال، نادر افشار علاوه بر برقراری اصول جدید برای دریافت مالیات، غنائم جنگی را نیز به خزانه تحویل می‌داد.

یکی از مهم‌ترین تلاش‌های تحول‌خواهی در ارتباط با اصلاح امور مالیه کشور به زمان میرزا محمدتقی‌خان فراهانی (امیرکبیر) در دوران قاجار برمی‌گردد.<sup>۱</sup> در زمان حکومت شاهان قاجار، وظیفه وصول مالیات و نظارت بر خرج زیر نظر خود آن‌ها صورت می‌پذیرفت (صدری‌نیا، ۱۳۸۵).

#### ۲-۲-۲- از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی (بین دو انقلاب)

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت تا قبل از انقلاب مشروطیت، شاهان تمام درآمدها و عواید کشور را در اختیار داشتند و مخارج کشور نیز به فرمان و تصویب شخص آن‌ها صورت می‌گرفت. با وجود این، در قانون

۱. برخی اصلاحات عبارت بودند از:

الف) اصلاح امور مالی: امیرکبیر برای اینکه بتواند اقدامات خود را شروع کند در درجه اول باید پول لازم را فراهم می‌کرد، لذا از یک‌طرف جلوی ریخت و پاش‌های بی‌حساب و کتاب، افراد با نفوذ را گرفت و از طرف دیگر تلاش کرد که مالیات‌های عقب مانده را وصول کند. به این ترتیب در مدت کوتاهی، توانست بین دخل و خرج کشور تعادلی برقرار کند.

ب) اصلاح امور اقتصادی: مهم‌ترین اقدام امیر کبیر در این زمینه تأسیس کارخانه‌های تصفیه شکر و قندسازی در مازندران، بلورسازی در تهران و اصفهان و قم، کاغذسازی در تهران و حریر بافی در کاشان، ماهوت و چلوار و کارخانه نخ‌ریسی، اعزام صنعتگر و کارگران فنی به ممالک اروپایی برای کارآموزی و تأسیس نمایشگاه کالای صنعتی ایران در پایتخت و تشویق صنعتگران و صاحبان حرفه و مانند آن‌ها است.

ج) اصلاحات اداری: تعیین مشاغل و میزان حقوق و مقرری هر شغل و مبارزه جدی با تنبلی و کاهلی کارمندان دولت، جلوگیری از رشوه‌خواری، اصلاح وضع چاپخانه دولتی برای تسریع در امر حمل و نقل، نظارت دقیق بر کار کارکنان عالی‌رتبه دولتی و حکام ولایات (دهقان‌نژاد، ۱۳۹۲)



اساسی انقلاب مشروطه و متمم<sup>۱</sup> آن نیز- به طور مستقیم- اشاره‌ای به خزانه نشد تا اینکه بعد از تشکیل مجلس در ایران، قانونی مبنی بر تشکیل وزارت مالیه کل مملکت در سال ۱۲۸۶ خورشیدی تصویب شد.<sup>۲</sup> اوایل خرداد سال ۱۲۸۹ خورشیدی بعد از تشکیل ادارات هفتگانه، اولین سازمان رسمی وزارت مالیه شروع به کار نمود. مهم‌ترین سازمان‌های مالیه در این زمان، خزانه‌داری کل، گمرک و وصول عایدات بود (صدری‌نیا، ۱۳۸۵).

در خردادماه سال ۱۲۹۰ مورگان شوستر<sup>۳</sup> برای اصلاح وزارت مالیه و وضع خزانه کشور به ریاست هیئت مستشاری آمریکایی به ایران آمد و به‌عنوان رئیس خزانه‌داری کل مشغول به کار شد. همچنین، بر اساس قانون مصوب ۲۳ خرداد سال ۱۲۹۰، وزارت مالیه به نه (۹) اداره تقسیم گردید. یکی از ادارات یاد شده «تشخیص عایدات و خالصات و مسکوکات خزانه‌داری کل» بود. بر اساس این قانون خزانه‌داری کل تابع وزارت دارایی نبود و به‌طور مستقل اداره می‌شد و قسمت مهمی از وظایف وزارت امور اقتصادی و دارایی را بر عهده داشت. در اسفندماه ۱۲۹۳ قانون سال ۱۲۹۰ نسخ شد و خزانه‌داری کل، تحت ریاست مستقیم وزارت مالیه درآمد. همچنین، بر اساس قانون سال ۱۲۹۴ بیشتر اختیارات از خزانه‌داری کل به آن وزارتخانه تفویض شد. بر اساس مواد (۱۳) و (۶۹) این قانون اصول خزانه‌داری کل منحصر به موارد زیر گردید:

- جمع‌آوری و تمرکز تمام عایدات نقدی و جنسی دولت و دریافت عایدات ادارات جمع دولتی و آنچه به‌موجب قراردادهای و امتیازات باید عاید دولت شود.
- تأدیه مخارج مملکتی مطابق حوالجات مستقیم و اعتباری وزیر مالیه در حدود مقررات قانون.
- دادن صورت کل عایدات مأخوذه به اداره محاسبات کل در آخر ماه.
- انتخاب و پیشنهادات پیشکار مالیه.

در تیرماه سال ۱۳۰۰ قانون تشکیلات وزارت مالیه تا مدت سه ماه موقوف و بلااجرا گذارده شد و خزانه‌داری کل، بنا به اجازه‌ای که به وزیر مالیه داده شده بود، منحل شد و وظایف آن به‌صورت دیگری اجرا گشت تا اینکه قانون اسفندماه سال ۱۳۰۱ مصوب شد و خزانه‌داری کل به‌صورت یکی از ادارات وزارت دارایی تشکیل شد (اکرمی، ۱۳۹۵).

۱. لازم به ذکر است در اصل ۱۰۰ متمم قانون اساسی مشروطیت آمده است: «هیچ مرسوم و انعامی به خزینه دولت حواله نمی‌شود مگر به موجب قانون».

۲. ماده (۱۳) قانون تشکیل وزارت مالیه کل مملکت که در سال ۱۲۸۶ به تصویب مجلس رسید اصول و وظایف خزانه‌داری کل را به قرار زیر تعیین می‌کند:  
- جمع‌آوری و تمرکز عایدات نقدی و جنسی دولت و دریافت عایدات ادارات صاحب جمع دولتی و آنچه که به موجب قراردادهای و امتیازات باید عاید دولت شود.  
- تأدیه مخارج مملکتی مطابق حوالجات مستقیم و اعتباری وزیر مالیه در حدود مقرر قانون.  
- دادن صورت کل عایدات مأخوذه به اداره محاسبات کل در آخر هر برج.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

اولین دستورالعمل مدون خزانه‌داری کل در سال ۱۳۱۰ و اصلاحیه آن در سال ۱۳۱۱ در دوران ریاست امان‌اله اردلان تهیه شد. از مهم‌ترین نکات برجسته در این دستورالعمل می‌توان به رعایت نظم در برنامه‌ریزی، تدوین و اجرا اشاره داشت. همچنین، در سال ۱۳۰۹ قانون مربوط به تنخواه‌گردان خزانه‌داری کل ابلاغ شد که به وزارت دارایی اجازه داده می‌شد برای احتیاجات خزانه‌داری کل، تنخواه‌گردانی نماید و برای این منظور، از بانک ملی ایران پیش‌پرداخت به مبلغ سه میلیون ریال دریافت نماید. لازم به ذکر است این رقم در سال ۱۳۱۵ و ۱۳۲۰ به ترتیب به نود و سیصد میلیون ریال افزایش پیدا کرد<sup>۱</sup> (همان).

قانون محاسبات عمومی کشور یکی از اساسی‌ترین قوانین حاکم بر امورات خزانه است که در سال ۱۳۱۲ اصلاحیه آن به تصویب مجلس شورای ملی رسید. بر اساس ماده (۲۴) این قانون، «کلیه عواید دولت باید به‌وسیله متصدیان مربوطه مستقیماً به خزانه دولت تحویل داده شود و کلیه مخارج در حدود قوانین و نظام‌نامه‌های مربوطه و مقررات راجع به هر نوع خرجی به‌موجب حواله و نظارت مستقیم وزارت مالیه به‌وسیله عمال<sup>۲</sup> خزانه دولت پرداخته می‌شود»؛ همچنین، ماده (۲۸) قانون مزبور به شرح زیر است:

«تشخیص خرجی که بر خزانه دولت تحمیل می‌شود فقط راجع به وزرا یا اشخاصی است که از طرف وزرا مخصوصاً مجاز به این امر هستند. مراد از تشخیص آن است که میزان بدهی دولت پس از رسیدگی به اسناد در برابر هر یک از دائنین<sup>۳</sup> معین شود. اسناد تشخیص قرض باید حاوی دلایل حقوق دائنین دولت بوده و به ترتیبی که قواعد مخصوصه هر اداره معین می‌کند، نوشته شده باشد».

از مهم‌ترین اتفاقات خزانه‌داری کل در دهه اول حکومت دوم پهلوی، می‌توان به نقش خزانه در خریداری نمودن سهام صندوق بین‌المللی پول و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه<sup>۴</sup>، تأسیس اداره کل نظارت وصول درآمد و مستقل شدن شهرداری‌ها از خزانه اشاره کرد. در سال ۱۳۲۵ ایران به عضویت بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه و صندوق بین‌المللی پول درآمد و در سال ۱۳۲۶ خزانه‌داری کل مبلغ افزایش سهم ایران در بانک مزبور را پرداخت کرد.

۱. تنخواه‌گردانی خزانه عبارت است از اعتبار بانکی که به منظور رفع احتیاجات نقدی خزانه، توسط بانک مرکزی در حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه شارژ می‌شود. در مقطعی از سال که درآمدهای وصولی پاسخگوی مخارج نیست، خزانه از محل تنخواه‌گردان مذکور کسری را جبران می‌کند و به محض وصول درآمدها، اعتبار مزبور را به بانک مرکزی مسترد می‌نماید. بر اساس ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، سقف میزان استفاده از تنخواه‌گردان خزانه سه (۳) درصد بودجه عمومی است؛ که باید تا پایان سال مالی با بانک مرکزی تسویه گردد. ذکر این نکته ضروری است این مهم به موجب قوانین بعد و در شرایط خاص افزایش یافته است. به عنوان مثال، بر اساس بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۲، به دولت اجازه داده شده است، به منظور پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه، تنخواه موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت به سه (۳) درصد و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۸۷ را به دو (۲) درصد افزایش دهد.

۲. بر اساس لغت‌نامه دهخدا، عمال عبارت است از کسانی که در دیوان یا دستگاهی به کاری گمارده شده‌اند. به بیان دیگر، تحصیل‌داران و کسانی که مالیات و خراج دیوانی را از رعیت می‌ستانند. در فرهنگ معین نیز به کارگزاران و گماشتگان معنی شده است (نویسندگان).

۳. وامداران (مدیونین).

۴. بانک جهانی

یکی از مجموعه اقداماتی مهمی که در سال ۱۳۲۵ در ارتباط با خزانه‌داری کل کشور به وقع پیوست صدور آئین‌نامه شماره ۲/۳۴۷۶ مورخ ۱۳۲۵/۰۱/۲۲ خورشیدی بود که با امضای وزیر دارایی در پنج فصل «حساب‌های درآمد»، «حساب هزینه»، «وظایف ذی‌حسابان»، «وظایف ممیزان حساب» و «متفرقه» صادر شد. طبق مکاتبات موجود طی سال‌های بعد از ۱۳۲۶ هجری شمسی، ذی‌حسابان در ادارات مختلف در سطح کشور برای کنترل امور مالی و مدیریت بخش مالی ادارات حضور داشتند. مسئولیت رسیدگی قبل و حین خرج و رسیدگی و تنظیم حساب ادارات به عهده آنان بوده است. همچنین، تبصره «۴» قانون تحصیل اعتبار از کشورهای آمریکا و انگلستان در سال ۱۳۳۳ به موضوع تمرکز کلیه وجوه در خزانه‌داری کل کشور اختصاص داد شد. این تبصره به شرح ذیل است:

«کلیه وجوه دولتی و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و ادارات و بنگاه‌هایی که با سرمایه دولت تشکیل شده و همچنین کلیه وجوه حاصله از قرضه یا اعتبارات خارجی و بالاخره هرگونه درآمدی که عاید دستگاه‌های دولتی یا وابسته به دولت می‌گردد از هر حیث که باشد- به استثنای وجوه متعلق به بانک دولتی و شرکت بیمه- باید در حساب‌های متعلق به خزانه‌داری کل در بانک ملی ایران متمرکز شود. خزانه‌داری مکلف است در آخر هر سال، صورت ریز وجوه حاصله از هر نوع درآمد و میزان مصارف هر یک از حساب‌ها را منتشر نماید تا کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های مملکتی به هر عنوان که باشد معلوم و مشخص گردد. قوانینی که برای مصارف یک قسمت از درآمدهای مملکتی از مجلسین گذشته است کماکان به قوت خود باقی بوده و به هیچ وجه این تمرکز مالی، مانع اجرای آن قوانین و مصرف درآمدهایی که محل مصرف آن مشخص است، نخواهند بود. اما هر گونه مقرراتی که مخالف تمرکز وجوه و عواید مملکتی در خزانه باشد، ملغی می‌گردد» (اکرمی، ۱۳۹۵).

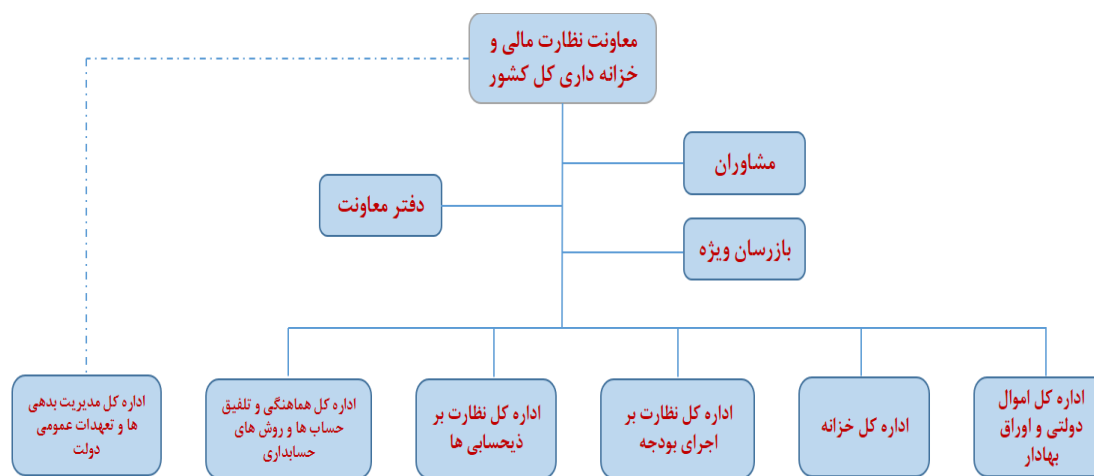
در قانون محاسبات عمومی مصوب مجلس شورای ملی سال ۱۳۴۹، با توجه به رشد و بلوغ بودجه‌ریزی و اهمیت خزانه‌داری در کشور، نقش خزانه در این قانون به طور قابل توجهی مورد توجه قرار گرفت. به عنوان مثال، ارتباط خزانه و دیوان محاسبات (ماده ۷۶)، موضوع نگهداشت حساب‌های دولتی (ماده ۸۴)، استفاده از وجوه حساب‌های اختصاصی و سپرده در صورت نیاز (ماده ۸۶) و سپرده‌گذاری منابع مازاد (ماده ۹۴) در این قانون معین شده است.

### ۳-۲-۲- از سال ۱۳۵۷ تاکنون (بعد از انقلاب اسلامی)

یکی از اصل‌های قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به موضوع خزانه‌داری اختصاص داده شده است. همچنین، در سال ۱۳۶۶ با اصلاح قانون محاسبات عمومی اهمیت این موضوع بیش از پیش مورد توجه سیاست‌گذاران کشور قرار گرفت. از سال ۱۳۵۷ به این سو نیز، خزانه‌داری کل همچنان به عنوان یکی از معاونت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی باقی مانده است.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

در سال ۱۳۹۱ ساختار سازمانی و تشکیلات «معاونت هزینه و خزانه‌داری کل کشور» با تصویب معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی (سازمان برنامه و بودجه فعلی) به «معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور» تغییر یافت. این معاونت وظایف مهمی چون تنظیم، نظارت، هماهنگی و اجرای سیاست‌ها و تکالیف مالی و محاسباتی در چارچوب قوانین و مقررات مربوط و اعمال مدیریت نقدینگی بر دریافت‌ها و منابع عمومی را بر عهده داشت. نمودار ساختار سازمانی معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به شرح زیر بود:<sup>۱</sup>



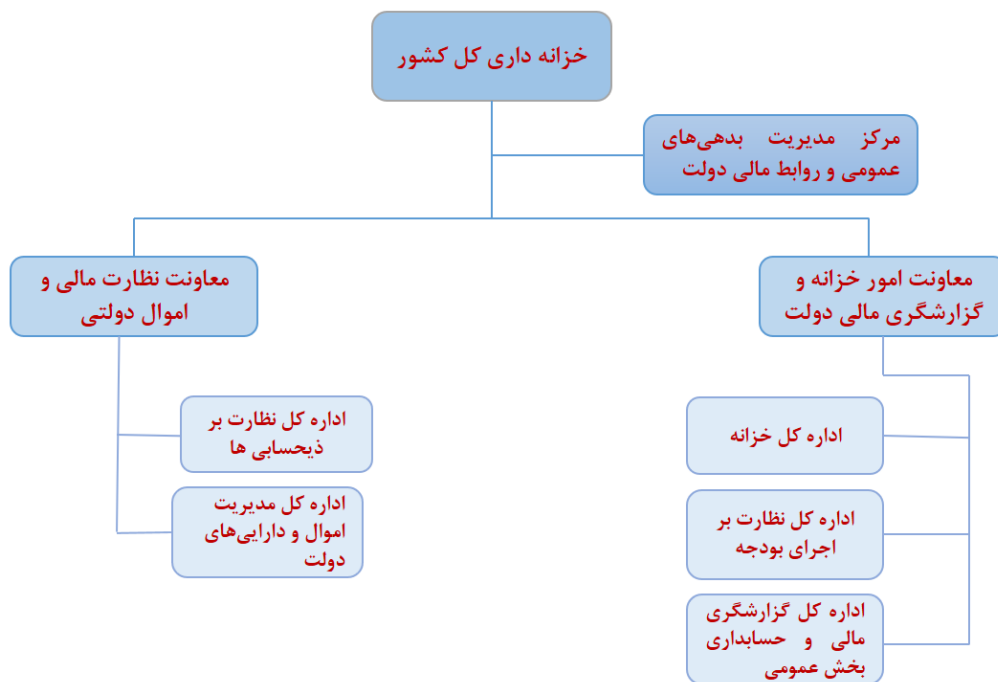
نمودار ۱: چارت سازمانی معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور

مأخذ: اکرمی، ۱۳۹۹

در سال ۱۳۹۹ پس از تغییرات چارت سازمان وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور نیز دستخوش تغییرات شد و نام این معاونت به «خزانه‌داری کل کشور» تغییر یافت. بر این اساس چارت جدید، خزانه‌داری کل کشور به شرح زیر خواهد بود:<sup>۲</sup>

۱. در سال ۱۳۹۳ بر اساس مصوبه شماره ۲۳۶۰۹/ت ۵۰۱۸۳ ه مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۰۴ هیأت وزیران، اداره کل بدهی‌ها و دارایی‌های مالی عمومی در وزارت امور اقتصاد و دارایی ایجاد که بر اساس صلاحدید و حکم وزیر وقت، زیرمجموعه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور (خزانه‌داری کل کشور فعلی) قرار گرفت. گفتنی است این اداره کل در سال ۱۳۹۵ به مرکز مدیریت‌ها و دارایی‌های مالی عمومی ارتقا یافت. ساختار جدید آن نیز در آخرین چارت سازمانی خزانه‌داری کل کشور آمده است.

۲. برای آشنایی با واحدهای سازمانی خزانه‌داری کل کشور، به کتاب، خزانه‌داری در ایران، جلد دوم دکتر رحمت‌اله اکرمی ۱۳۹۹ رجوع شود.



نمودار ۲: چارت سازمانی خزانه‌داری کل کشور

مأخذ: تارنمای وزارت امور اقتصادی و دارایی

هر کدام از اداره کل‌های ذیل خزانه‌داری کل کشور، دارای چارت سازمانی مختص به خود هستند؛ به عنوان مثال، اداره کل خزانه متشکل از چهار معاونت مدیرکل است. اداره‌های «اداره پرداخت حقوق کارکنان دولت»، «اداره طرح‌های عمرانی و وام‌ها»، «اداره اعتبارات و تعهدات»، «اداره تلفیق حساب‌ها و خزانه‌داری الکترونیک»، «اداره پرداخت مرکز»، «اداره رسیدگی تنظیم حساب‌ها»، «اداره پرداخت و حسابرسی استان‌ها»، «اداره امور بانکی»، «اداره سپرده» و «اداره حسابداری» به‌طور مستقیم زیر نظر مدیرکل خزانه هستند.

از سال ۱۳۵۷ به این سو، با توجه به اهمیت خزانه و نقش آن در نظام بودجه‌ریزی، در قوانین مختلفی به این مهم پرداخته شده است؛ به عنوان مثال، اصل «۵۳» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌کند «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به‌موجب قانون انجام می‌گیرد». نظر به اینکه، قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۴۹ که با هدف ساماندهی به کلیه امور حسابداری دولت و نظام‌دهی به روال‌های جمع‌آوری درآمدها و هزینه‌کرد آن‌ها تهیه شده بود، در سال ۱۳۶۶ مجدداً مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت. در قانون سال ۱۳۶۶ علاوه بر نحوه وصول درآمدها، زمان‌بندی واریز وجوه به خزانه و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی، نحوه هزینه‌کرد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، نقش ذی‌حساب و دیوان محاسبات در نظارت مالی بر مخارج دستگاه‌های دولتی و فرایند تهیه گزارش تفریغ بودجه معین گردید.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

در سال ۱۳۸۰ به منظور ساماندهی و عدم تکرار برخی احکام در قوانین بودجه‌های سنواتی، «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون به طور مستقیم به موضوع خزانه‌داری و روال‌های کلی آن نمی‌پردازد؛ اما در برخی مواد مانند (۲۴) و (۲۵) که میزان و نحوه جمع‌آوری درآمدهای وزارت بهداشت از محل صدور مجوز و یا خودگردان کردن داروخانه‌ها و در نظر گرفتن آن‌ها به عنوان درآمد اختصاصی را بیان می‌کند، به نقش خزانه‌داری در این ارتباط نیز اشاره شده است. همچنین، ماده (۵۲) قانون مزبور به واریز درآمدهای ناشی از برگزاری سمینارها و کنفرانس‌ها و ارائه خدمات کنسولی خارجی مقیم ایران به خزانه‌داری کل پرداخته است. در سال ۱۳۸۴، مجموعه احکام دیگری ذیل «الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که برخی از مواد آن به روال‌های خزانه‌داری مربوط می‌شود. به عنوان مثال، می‌توان به نحوه باز کردن اعتبار اسنادی در رابطه با طرح‌های عمرانی، عملکرد گمرک، تغییر کاربری اراضی و عوارض آن اشاره داشت.

در بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه آمده است: «در جهت ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی کشور و به منظور اقتصادی نمودن فعالیت بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها برای دریافت خدمات بانکی، بنگاه‌های مذکور مجازند بانک عامل را رأساً انتخاب کنند». این مهم در رویه‌های خزانه‌داری تأثیرات قابل توجهی بر جای گذاشت و تسلط خزانه بر جریانات ورودی و خروجی دولت را متأثر کرد. به همین منظور در قانون برنامه پنجم توسعه، ماده (۹۴)، تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات و شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی را منوط به دستورالعملی کرد که بر اساس پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت<sup>۱</sup> و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

در سال ۱۳۹۱ پس از دو سال تأخیر دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی موضوع ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه ابلاغ شد.<sup>۲</sup> بر اساس ماده (۲) این دستورالعمل بانک مرکزی مسئول فراهم آوردن زیرساخت‌ها و امکانات مورد نیاز برای بانکداری متمرکز شد. تمام دستگاه‌های مشمول موظف شدند کل منابع ارزی و ریالی خود را از طریق بانک مرکزی و در حساب‌های بانک مرکزی افتتاح کنند. همچنین مؤسسات اعتباری از افتتاح حساب برای مؤسسات مشمول منع شدند.

۱. در ماده مزبور، قانون‌گذار به کلمه معاونت اکتفا کرده است و به نظر می‌رسد منظور آن، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رییس جمهور (سازمان برنامه و بودجه کشور فعلی) اشاره دارد (نویسندگان).

۲. بخشنامه شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ مورخ ۹۱/۲۱۰۸۴۳ در خصوص «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی».

لازم به ذکر است این بخشنامه در سال ۱۳۹۴ مورد بازبینی و اصلاح قرار گرفت و با شماره ۹۴/۱۱۴۹۸۵ مورخ ۹۴/۱۱۴۹۸۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۶ ابلاغ شد.

در برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، گام مهمی در راستای مدرن‌سازی و مدیریت وجوه نقد و بدهی دولت، نظام مالی دولت و نقش خزانه در این ارتباط برداشته شد. به عنوان مثال، در بندهای «الف» و «ب» ماده (۸) این قانون، علاوه بر تأکید به اصلاح نظام مالی و محاسباتی خزانه‌داری کشور و ارتقای نظام نظارت از طریق اصلاح سامانه مالی و حسابداری بخش عمومی و گزارشگری مالی بخش عمومی، به ابعاد نرم‌افزاری و ضرورت این مهم توجه شده است. همچنین، در بند «ب» ماده (۱۷) قانون یاد شده آمده است: «به‌منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت، شفاف‌سازی و ایجاد امکان نظارت برخط، بر کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و کاهش اثرات منفی عملیات مالی دولت بر نظام بانکی، کلیه حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها، دانشگاه‌های دولتی و اعتبارات دولتی نهادهای عمومی غیردولتی، صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح می‌شود. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح‌شده نزد بانک مرکزی انجام دهند». این قانون می‌تواند سرمنشأ تحولات مهمی در ساختار خزانه‌داری کشور و تحقق حساب واحد خزانه داشته باشد.

همچنین از سال ۱۳۹۳ به این سو، بر اساس اولویت‌های راهبردی وزارت امور اقتصادی و دارایی، سه پروژه کلیدی با عناوین «مولدسازی و مدیریت دارایی‌هایی دولت»، «شفاف‌سازی و هوشمندسازی عملیات مالی دولت (خزانه‌داری الکترونیکی)» و «توسعه و استقرار نظام جامع مدیریت بدهی و دارایی‌های مالی دولت (از سال ۱۳۹۵ به بعد)» در راستای مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دستور کار قرار گرفت.<sup>۱</sup> مجموعه اقدامات فوق‌الذکر به دستاوردهایی منتج شده که در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

الف) مدیریت منابع (وجوه واریزی به خزانه)

- بهبود وضعیت مدیریت نقدینگی؛
- انتقال روزانه حساب‌های درآمدی و انتقال درآمد خزانه معین استان‌ها به حساب درآمد عمومی؛<sup>۲</sup>
- راه‌اندازی سامانه سوئیچ خزانه؛<sup>۳</sup>
- اجرای طرح شناسه واریز درآمدی و سپرده؛
- طراحی و استقرار سیستم مدیریت بازپرداخت طرح‌های عمرانی موضوع ماده (۳۲) قانون برنامه و بودجه؛

- طراحی و استقرار سیستم پرداخت شرکت‌های دولتی و سود سهم دولت.

ب) مدیریت مصارف (وجوه پرداختی از خزانه)

- پرداخت مستقیم حقوق و مزایای مستمر کارکنان دولت؛

۱. برای آشنایی بیشتر با پروژه‌های مزبور، به اکرمی ۱۳۹۹ رجوع شود.

۲. نامه شماره ۵۵/۴۰۱۴۵ مورخ ۱۳۹۳/۰۳/۱۷ معاون نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مدیر عامل بانک ملی ایران.

۳. دستورالعمل مربوطه در راستای اجرای دستورالعمل ماده (۴۰) قانون محاسبات عمومی کشور طی نامه شماره ۱۱۰۲۸۲/۱۱ مورخ ۱۳۹۲/۰۷/۰۷ ابلاغ شد.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

---

- تسریع فرایند پرداخت وجوه شرکت‌های دولتی؛
  - بهبود فرایند پرداخت اعتبارات عمومی و اختصاصی؛
  - بهبود فرایند پرداخت وجوه امانی.
- ج) مدیریت حساب‌های بانکی
- اصلاح و بهبود رویه‌های مدیریت حساب‌های بانکی.<sup>۱</sup>
- د) طراحی و استقرار سیستم حسابداری خزانه‌داری کل و خزانه معین استان
- گفتنی است، انتظار می‌رود با تکمیل پروژه‌های مزبور، نتایج یاد شده تکمیل و عملکرد خزانه‌داری کل کشور به‌طور چشم‌گیری کارآمدتر شود.

---

۱. بخشنامه‌های «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» ۹۱/۲۱۰۸۴۳ و ۹۴/۱۱۴۹۸۵ موضوع ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم پنج‌ساله توسعه و بخشنامه شماره ۲۰۱۹۰۰ / ۵۵ مورخ ۱۳۹۶/۹/۲۵ موضوع بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه و بند «الف» ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه، از مهم‌ترین اقدامات در این راستا به شمار می‌روند.



### ۳- بررسی ساختار سازمانی دستگاه‌های متولی سیاست‌های مالی در کشورهای منتخب و ایران

خزانه‌داری کل به‌طور سنتی به‌عنوان اداره پرداخت برای دولت نقش ایفا می‌کرده و به‌صورت متمرکز کل پرداخت‌های دولت را مدیریت و یا وجوه را به‌حساب وزارتخانه‌ها نزد بانک مرکزی واریز نموده است. اما نقش خزانه‌داری نوین، دامنه وسیع‌تری را شامل می‌شود؛ مانند تهیه گزارش جامع مالی، مدیریت الکترونیکی بر نظام خزانه، نظارت بر ضمانت‌نامه‌ها و تعهدات مشروط، کنترل تعهدات مالی و مدیریت وجوه نقدی و بدهی. در بسیاری از کشورها، خزانه‌داری کل مسئولیت فرایندسازی پرداخت‌های انبوه و کنترل عملیات را به وزارتخانه‌ها محول می‌کند. به‌طور کلی کارکردهای خزانه‌داری در ساختارهای سازمانی دستگاه‌های متولی سیاست‌های مالی<sup>۱</sup> کشورها متفاوت است. از این‌رو، چهار سطح تمرکززدایی وجود دارد (تجربه شده است):

**الف) متمرکز:** کلیه وظایف خزانه‌داری در دستگاه متولی سیاست‌های مالی انجام می‌شود. به بیان دیگر، پرداخت و کنترل توسط وزارت دارایی به‌طور متمرکز انجام می‌شود.

**ب) تا حدودی متمرکز (با گماردن مأمور وزارت دارایی در وزارتخانه‌ها):** برخی از وظایف خزانه‌داری کل توسط نمایندگان مالی وزارت دارایی که در وزارتخانه‌ها و سایر سازمان‌های دولتی استقرار یافته‌اند یا از طریق یک شبکه منطقه‌ای/ محلی انجام می‌شود.

**ج) غیرمتمرکز (انتقال وظایف):** انبوه وظایف خزانه‌داری کل مانند فرآیند پرداخت و کنترل داخلی، به‌صورت کامل به وزارتخانه‌ها محول شده اما سیاست اصلی و نظارت بر وظایف کماکان در اختیار مرکز (وزارت دارایی) است.

**د) شیوه دوگانه:** برخی از وظایف خزانه‌داری کل مانند حقوق کارمندان به‌صورت متمرکز توسط خزانه‌داری انجام می‌شود. برخی از وظایف توسط مؤسسات و شرکت‌های ایجاد شده یا خود وزارتخانه‌ها صورت می‌پذیرد. قابل توجه است که پاسخ روشنی مبنی بر کارآمد بودن کدام الگو وجود ندارد و این مهم به ساختار و نظم سیاسی و اقتصادی کشورها بستگی دارد. به عنوان مثال، از یک سو الگوهای غیرمتمرکز ممکن است بتواند به کارآمدی تجاری و پاسخگویی کمک نماید و از سوی دیگر، تضعیف قوه نظارت و کنترل وزارت دارایی را تعدیل نموده و سیاست‌گذاری مالی را با مشکل مواجه نماید.

ساختار سازمانی که معمولاً برای خزانه‌داری کل وجود دارد با توجه به نقش خزانه و همین‌طور فرایند تقسیم وظایف، از چهار حالت کلی خارج نیست. نخست، یک وزارتخانه- به عنوان مثال دارایی- تمام مسئولیت

---

۱. در این گزارش دستگاه‌های متولی سیاست‌های مالی، منظور دستگاه یا سازمانی است که مسئول تهیه، اجراء و نظارت بودجه‌های سنواتی و سیاست‌های امور مالیاتی است؛ که این مهم در ایران بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی است. البته منظور از نظارت، نظارت بر خود نیست که منجر به ایجاد تعارض منافع شود، بلکه نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و سازمان‌هایی است که به موجب قانون برای انجام آن از بودجه عمومی منتفع می‌شوند. در اکثر کشورها، وزارت دارایی متولی بودجه و سیاست‌های مالی است. از این‌رو، در این بخش از گزارش ممکن است در بررسی تجربه کشورهای دیگر، فقط به ذکر کلمه وزارت دارایی بسنده شود.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

خزانه‌داری را انجام می‌دهد. دوم، یک معاونت یا مدیریت کل جداگانه در وزارت دارایی با استقلال عملیاتی عمده مانند کشورهای مشترک‌المنافع انگلستان که در آن یک حسابدار کل (خزانه‌دار کل) همتراز با پست معاون وزیر دارایی این وظایف را انجام می‌دهد. سوم، یک جزء (قسمت) از بخش معاونت بودجه در وزارت دارایی در کشورهایی که خزانه‌داری بسیار متمرکز دارند، به ایفای وظایف خزانه‌داری می‌پردازد و درنهایت در الگوی چهارم، یک مؤسسه یا شرکت دولتی نیمه‌مستقل که از استقلال عملیاتی روزانه برخوردار باشد تحت نظر وزارت دارایی ایفای نقش می‌کند. جدول ۱ الگوها و ساختار خزانه‌داری کل در برخی از کشورها را نشان می‌دهد:

جدول ۱: دسته‌بندی ساختار سازمانی خزانه‌داری کل در کشورهای منتخب

ساختار سازمانی خزانه‌داری کل				الگوی خزانه‌داری
شرکت یا مؤسسه مستقل تحت نظارت وزارت دارایی	واحدی از معاونت بودجه	معاونت یا دبیرخانه وزارت دارایی	وزارتخانه مجزا	
نیجریه	-	مصر، مالزی، بلغارستان، کنیا، ایسلند، اتریش	چین، ترکیه، فیلیپین	متمرکز
قبرس	-	فرانسه، اندونزی، هند، روسیه، ویتنام، اوکراین، ایران، صربستان	-	تا حدودی متمرکز
سوئد، فنلاند	نیوزیلند، بریتانیا، ایرلند	آفریقا جنوبی	استرالیا	غیرمتمرکز (انتقال وظایف)
استونی، اسپانیا	-	بلژیک	برزیل	دوگانه

مأخذ: آلن و همکاران (۲۰۱۵)<sup>۱</sup> و مطالعات پژوهش

همان‌طور که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود، خزانه‌داری کل (خزانه سلطنتی و دفتر مدیریت بدهی) در بریتانیا بخشی از معاونت بودجه است. فرایند تقسیم وظایف نیز به شرح زیر است:

- فرایندسازی پرداخت و کنترل داخلی غیرمتمرکز به وزارتخانه‌ها محول شده است.
  - وزارت دارایی مسئول تنظیم استانداردهای حسابداری و سیاست‌گذاری و مسئول نظارت بر وظایف مدیریت مالی وزارتخانه است.
  - وزارت دارایی نیز مسئول مدیریت نقدی، مدیریت خطر و نظارت بر حساب واحد خزانه است.
  - مدیریت بدهی دولت توسط یک مؤسسه یا شرکت به‌عنوان بازوی کمکی وزارت دارایی انجام می‌شود.
- در میان کشورهای ارائه شده در جدول ۱، به‌طور اجمالی فرایند تهیه بودجه و چگونگی ارتباط میان خزانه‌داری و سازمان (دستگاه) متولی بودجه‌ریزی<sup>۲</sup> در کشورهای «نیجریه»، «اتریش»، «ویتنام»، «برزیل»، «بلغارستان»،

1. Richard Allen et al. (2015)

۲. در ایران متولی بودجه‌ریزی سازمان برنامه و بودجه است، اما در بعضی کشورها وزارت دارایی این امور را بر عهده دارد.

«روسیه»، «فرانسه» و «اوکراین» مورد بررسی قرار گرفته است.<sup>۱</sup> پیش از پرداختن به این مهم، ذکر این نکته ضروری است که شاخص شفافیت بودجه<sup>۲</sup> کشورهای مزبور طی یک دوره پنج ساله ارائه شده است. این شاخص دسترسی عموم مردم به اطلاعات چگونگی افزایش و مصرف منابع عمومی توسط دولت مرکزی را ارزیابی می‌کند. حداکثر امتیاز این شاخص ۱۰۰ است. با این حال اگر امتیاز کشوری بالای ۶۱ (از ۱۰۰) باشد به معنی در دسترس قرار دادن اطلاعات کافی بودجه‌ای برای عموم شهروندان است. این در حالی است که در سال ۲۰۱۹ تقریباً هفتاد و پنج (۷۵) درصد از کشورهای مورد بررسی، امتیاز کمتر از شصت و یک (۶۱) را کسب کرده‌اند. گفتنی است اهمیت امتیازها بدین صورت است، (۸۱-۱۰۰): دسترسی به اطلاعات اساسی (اطلاعات گسترده)، (۶۱-۸۰): دسترسی به اساسی (اطلاعات کافی)، (۴۱-۶۰): دسترسی به اطلاعات به صورت محدود. (۲۱-۴۰): دسترسی به اطلاعات به صورت حداقلی و (۰-۲۰): دسترسی به اطلاعات به صورت اندک یا موجود نبودن اطلاعات.

جدول ۲: امتیاز شفافیت بودجه کشورهای منتخب

کشور / سال	۲۰۱۹	۲۰۱۷	۲۰۱۵
نیجریه	۲۴	۱۷	۲۱
اتریش <sup>۳</sup>	-	-	-
ویتنام	۳۸	۱۵	۱۸
برزیل	۸۱	۷۷	۷۷
بلغارستان	۷۱	۶۶	۶۵
روسیه	۷۴	۷۲	۷۴
فرانسه	۷۴	۷۴	۷۶
اوکراین	۶۳	۵۴	۴۶

منبع: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)

### ۱-۳- نیجریه

نیجریه یک کشور آفریقایی است که با جمعیت ۲۰۵ میلیون نفری پرجمعیت‌ترین کشور قاره آفریقا محسوب می‌شود. اقتصاد این کشور نیز بخش قابل توجهی از اقتصاد قاره آفریقا را به خود اختصاص داده است و طبق آخرین آمارها میزان تولید ناخالص داخلی آن حدود ۴۵۰ میلیارد دلار است (بانک جهانی، ۲۰۱۹).<sup>۴</sup> نیجریه

۱. نگارندگان در این بخش (بررسی تجارب کشورها)، تلاش کردند؛ کشورهای در حال توسعه، نوظهور و توسعه یافته را مورد توجه قرار دهند. ذکر این نکته ضروری است که دسترسی به منابع اطلاعاتی نیز در این میان تأثیرگذار بوده است.

2. Budget Transparency

۳. برای ایران نیز اطلاعاتی در دسترس نیست.

4. The World Bank

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

یکی از صادرکنندگان نفت و محصولات نفتی به شمار می‌رود و در کنار آن، محصولاتمانند کاکائو و لاستیک نیز بخش اعظمی از صادرات این کشور را به خود اختصاص می‌دهند.

فرایند تهیه بودجه در نیجریه شامل برنامه‌ریزی، تصویب و اجرای بودجه و نظارت بر آن است. این روند بر عهده کمیته اجرایی و قانون‌گذاری کشور است. به این صورت که چارچوبی قانونی توسط قوه مجریه برای اختصاص اعتبار بودجه، صرف هزینه‌ها و درنهایت اجرای بودجه طراحی شده است (یوگو و اوکپری، ۲۰۰۹).<sup>۱</sup> کمیته اجرایی بودجه متشکل از رئیس جمهور، مشاوران نظارتی و سایر مقامات (دبیر کمیته، خزانه‌دار و مشاوران حقوقی) است. برای تدوین بودجه، ابتدا همه وزارتخانه‌ها موظف هستند که میزان بودجه مورد نیاز خود را برای سال مالی آینده متناسب با اهداف، درآمد مورد انتظار و منابع موجود، پیش‌بینی و به‌کارگیری ارائه نمایند.<sup>۲</sup> بعد از ارائه بودجه پیشنهادی، ارزیابی همه‌جانبه آن توسط کمیته اجرایی انجام و نهایی می‌شود؛ سپس برنامه بودجه مورد نظر توسط رئیس جمهور به وزارت دارایی (FMOF)<sup>۳</sup> و اداره بودجه<sup>۴</sup> (BOF) ارسال می‌گردد. بودجه جزئیات دستور کار دولت را در مورد چگونگی تقویت رشد از طریق بهبود زیرساخت‌ها، کاهش فقر و موارد دیگر نمایش می‌دهد و به‌عنوان ابزاری برای دستیابی به اهداف کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت توسعه محسوب می‌شود. مشاوران FMOF و BOF، بعد از دریافت لایحه بودجه، نقش عمده‌ای در چگونگی تنظیم بودجه و ایجاد شفافیت برای عموم دارند؛ چراکه با اعمال راهکارهای مختلفی دغدغه‌های مردم را در سند بودجه منعکس و اهداف دولت را به‌دقت در بودجه لحاظ می‌کنند. گروه‌های دیگری هم مانند مجلس ملی نیجریه (NASS)،<sup>۵</sup> شورای اقتصاد ملی، بخش خصوصی، جامعه مدنی و بخش عمومی در جلسات تعاملی ارزیابی مشارکت دارند. قوه مقننه هم نقش مهمی دارد، زیرا نمایندگان از این قوه در روند تدوین بودجه حضور دارند. پس از نهایی شدن سند بودجه، این سند همراه با سایر اسناد مورد نیاز توسط رئیس جمهور، به NASS ارسال می‌شود تا مصوب آن به‌عنوان قانون قابل اجرا باشد (اسمیت، ۲۰۱۵).<sup>۷</sup>

1. Ugohand and Ukper (2009)

۲. در سطح ایالات، تهیه و ارائه بودجه به لحاظ قانونی به عهده فرماندار است، اما کمیته مالی و سایر رؤسای ادارات نیز در این فرایند مشارکت دارند. فرایند تهیه بودجه از ایالتی به ایالت دیگر متفاوت است و تا حد زیادی به میزان اختیار شورای ایالتی بستگی دارد.

3. Federal Ministry of Finance

۴. اداره بودجه زیر نظر وزارت بودجه و برنامه‌ریزی جهت انجام وظایفی چون تهیه بودجه و نظارت بر اجرای آن فعالیت می‌کند.

5. Budget Office of the Federation

6. National Assembly

7. Smith (2015)

خزانه‌داری در نیجریه به صورت حساب واحد خزانه‌داری (TSA) و زیر نظر وزارت دارایی فعالیت می‌نماید (عامدی، ۲۰۱۸).<sup>۱</sup> این سیستم در سال ۲۰۱۱ با حکم ریاست جمهوری تحت عنوان اداره خزانه‌داری به عنوان حساب واحدی جهت دریافت و بازپرداخت مالیات‌ها، درآمدهای گمرکی و درآمدهای داخلی ایجاد شد که منافع بسیاری به همراه داشت. عملکرد حساب خزانه‌داری به این صورت است که در بانک مرکزی نیجریه (CBN)<sup>۲</sup> یک حساب تلفیقی وجود دارد تا درآمدهای دولت و هزینه‌های پرداختی از طریق این حساب صورت گیرد. در این راستا لازم است همه وزارتخانه‌ها، ادارات و سازمان‌ها درآمد جمع‌آوری شده در بانک‌های تجاری مختلف را به این حساب واریز نمایند.<sup>۳</sup> با به کارگیری این سیستم، دولت قادر است میزان نقدینگی هر سازمان را مشخص و نیز سیاست مناسب‌تری جهت مدیریت مؤثر منابع نقدی اتخاذ کنند. در همین راستا اجرای TSA به وزارت دارایی این امکان را می‌دهد تا جریان وجوه سازمان‌های غیردولتی را نیز پیگیری کند.

## ۲-۳- اتریش

اتریش کشوری کوچک با جمعیت نه (۹) میلیون نفری است که یکی از چهارده کشور ثروتمند جهان محسوب می‌شود. میزان تولید ناخالص داخلی این کشور در سال ۲۰۱۹، حدود ۴۴۶ میلیارد دلار و سهم مخارج دولتی در این اقتصاد، چهل و هشت (۴۸) درصد است. به بیان دیگر، بودجه این کشور قریب به پنجاه (۵۰) درصد ناخالص داخلی آن است (بانک جهانی، ۲۰۱۹). همچنین، عمده‌ترین کالاهای صادراتی اتریش شامل محصولات از قبیل ماشین‌آلات و وسایل مکانیکی، وسایل نقلیه غیر از لوازم جانبی آن، محصولات دارویی و پلاستیکی هستند.

در کشور اتریش وزارت دارایی نقش اصلی را در طراحی برنامه‌های بودجه، پیاده‌سازی و نظارت بر اجرای آن را بر عهده دارد. همچنین موظف است با اتخاذ سیاست‌های مالی مؤثر، خسارات احتمالی پس از اجرای بودجه را جبران نماید. تدوین بودجه در بخش بودجه وزارت دارایی صورت می‌گیرد. خزانه‌داری نیز زیرمجموعه‌ای از وزارت دارایی است و وظیفه کلی آن ساماندهی عملیات اعتباری در جهت اجرای مؤثر برنامه بودجه دولتی و مدیریت ریسک و کنترل مالی<sup>۴</sup> است. وظایف جزئی‌تر خزانه‌داری نیز عبارتند از:

– پرداخت بدهی‌های مالی؛

1. Amadi (2018)

2. Central Bank of Nigeria

۳. حساب وزارتخانه‌ها، ادارات و سازمان‌ها در بانک‌های تجاری محفوظ می‌ماند، اما مبالغ جمع‌آوری شده توسط این بانک‌ها باید در پایان هر روز بانکی به حساب درآمد تلفیقی CBN واریز شود.

۴. واحدهای مختلف بخش دولتی مطابق با سیستم حساب‌های ملی و منطقه‌ای اروپا (ESA) و اشخاص حقوقی که به طور مستقیم یا غیرمستقیم واحدی را در وزارت در اختیار دارند یا توسط دستگاه‌های اجرایی منصوب شده‌اند، می‌توانند در رابطه با ابزارهای مالی، مدیریت ریسک و کنترل مالی به خزانه‌داری اتریش مشاوره دهند.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

- معاملات اعتباری مختلف و اعطای وام به این اشخاص حقوقی و ایالات استانی و ارزیابی عملکرد آن‌ها؛
- مدیریت نقدینگی؛
- انعقاد قرارداد مبادله ارز با اشخاص حقوقی و ایالت‌های استانی؛
- نظارت و ارائه گزارش‌های مختلف (استیگر، ۲۰۱۰).<sup>۱</sup>

### ۳-۳- ویتنام

ویتنام کشوری در جنوب شرقی آسیا است که بیش از نود و هفت (۹۷) میلیون نفر جمعیت دارد. آخرین آمارها، میزان تولید ناخالص داخلی این کشور را حدود ۲۶۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۹ نشان می‌دهد که مخارج دولتی شش و چهل و شش صدم (۶/۴۶) درصد آن را به خود اختصاص داده است (بانک جهانی، ۲۰۱۹). ماشین‌آلات و تجهیزات، لباس، کفش و محصولات پلاستیکی مهم‌ترین محصولات صادراتی ویتنام هستند. وزارت دارایی در ویتنام وظیفه تهیه بودجه را بر عهده دارد. فرایند تدوین بودجه دارای ساختار اداری سلسله‌مراتبی است که بودجه‌های استانی، شهری و محلی را در بر می‌گیرد و هر کدام از آن‌ها تابع مجموعه بالای خود هستند. به عنوان مثال، بودجه‌های مناطق در استان‌ها لحاظ می‌شود و بودجه استان در بودجه دولت گنجانده شده است؛ بنابراین، بودجه دولتی شامل بودجه مرکزی و بودجه‌های تلفیقی است. تصویب بودجه مرکزی به عهده شورای ملی بودجه است و بودجه محلی (منطقه و ناحیه) و شهری نیز در هر سطح توسط شوراهای مرتبط و کمیته‌های مردمی تصویب می‌شود. سیستم مالی عمومی کل کشور نیز به دو قسمت تقسیم می‌شود:

- بودجه دولت (شامل بودجه مرکزی و بودجه‌های استانی).
  - بودجه‌های مؤسسات یا شرکت‌های مستقل اقتصادی و یا مالی.
- خزانه‌داری دولت زیر نظر وزارت دارایی اداره می‌شود و وزارت دارایی و ادارات مالی استانی مسئول نظارت و کنترل بر جمع‌آوری درآمد و سپرده‌ها در حساب‌های خزانه‌داری هستند. خزانه‌داری دارای سیستم (TABMIS)<sup>۲</sup> است. در این سیستم، همه مالیات‌ها، هزینه‌ها و درآمدها مستقیماً به حساب‌های خزانه‌داری دولت واریز می‌شود که شامل حساب بانک مرکزی ویتنام (SBV)<sup>۳</sup> و حساب‌های چهار بانک تجاری دولتی (SOCB)<sup>۴</sup> است. اداره خزانه‌داری مرکزی و استانی از حساب‌های موجود در SBV و خزانه‌داری مناطق از حساب‌های چهار بانک برای پرداخت‌های خود استفاده می‌کنند. خزانه‌داری همچنین مسئول حسابداری و ثبت

1. Steger (2010)

2. Treasury and Bank Management Information System

3. State Bank of VietNam

4. State- Owned Commercial Banks

معاملات بودجه‌ای دولت از جمله درآمد، هزینه‌ها، وام‌ها و سایر تعهدات خارج از بودجه است و کل عملیات بودجه دولتی را پوشش می‌دهد<sup>۱</sup> (گزارش بانک جهانی، ۲۰۱۴). در خصوص سیستم خزانه‌داری، دولت ویتنام در سال‌های اخیر، اصلاحاتی را برای تصویب TSA و تقویت مدیریت نقدینگی آغاز کرده است که هدف آن ادغام حساب‌های بانکی SBV و هر چهار SOCB در یک حساب واحد است (بانک توسعه آسیا، ۲۰۱۷).<sup>۲</sup>

## ۴-۳- برزیل

برزیل یکی از بزرگ‌ترین و پرجمعیت‌ترین کشورهای آمریکای جنوبی با جمعیتی حدود دویست و دوازده (۲۱۲) میلیون نفر است. از لحاظ اقتصادی، برزیل با در اختیار داشتن امکانات زیاد در زمینه کشاورزی، معدن و خدمات دارای تولید ناخالص داخلی بالاتری نسبت به سایر کشورهای آمریکای لاتین است و در سال ۲۰۱۹ میزان تولید ناخالص داخلی آن حدود یک و هشتاد و چهار صدم (۱/۸۴) تریلیون دلار بوده که حدود بیست (۲۰) درصد آن به مخارج دولتی اختصاص دارد (بانک جهانی، ۲۰۱۹). با توجه به ساختار متنوع اقتصاد برزیل، صادرات آن شامل انواع مختلفی از محصولات کشاورزی، آهن، مس، طلا و سایر فلزات مستخرج از معادن می‌شود.

در کشور برزیل برنامه‌ریزی و تدوین بودجه طی دو روند جداگانه انجام می‌شوند که باید مکمل یکدیگر باشند حال آنکه به طور موازی و بدون ارتباط با یکدیگر عمل می‌کنند، اما همچنان از نظر عملکرد به یکدیگر وابسته هستند. فرآیند تدوین بودجه و برنامه بر عهده وزارت برنامه‌ریزی، بودجه و مدیریت است اما در دو معاونت مجزا در وزارت انجام می‌گیرد؛ البته تصمیماتی که برای بودجه اتخاذ می‌شود باید با برنامه مطابقت داشته باشد. در روند تهیه بودجه سالانه طرح اولیه بودجه توسط ریاست جمهوری ارائه می‌گردد و بعد از آن مورد بازنگری‌هایی در معاونت‌ها قرار می‌گیرد. معاونت برنامه‌ریزی نتایج فعالیت‌های سال گذشته را بررسی می‌کند و لیست برنامه‌های پیشنهادی را به معاونت بودجه ارسال می‌نماید. در این نوع بازنگری‌ها ممکن است طرح اولیه بودجه ریاست جمهوری مورد تغییر واقع شود. معاونت بودجه نیز بر بازنگری منابع مورد نیاز برای انجام فعالیت‌های هر دستگاه تمرکز دارد. همچنین با استفاده از مدل‌های مختلف و روش‌های تحلیلی هزینه‌های پیش‌بینی‌شده و سال‌های گذشته بازبینی می‌شوند. بعد از انجام این فرایندها در دو معاونت، وزیر برنامه‌ریزی و بودجه و مدیریت و دبیر اجرایی وزارتخانه بررسی طرح بودجه را آغاز می‌کنند؛ سپس به سایر وزارتخانه‌ها ابلاغ می‌شود و در مدت زمان معینی بودجه درخواستی خود را در سیستم تدوین بودجه رایانه‌ای ثبت می‌نمایند. لازم به ذکر است در ابلاغیه مزبور، سقف بودجه درخواستی هر دستگاه نیز مشخص خواهد شد. در نهایت بعد

۱. صندوق بیمه اجتماعی و صندوق بیمه سلامت که امور مالی خود را به طور مستقل مدیریت می‌کنند و تحت نظر خزانه‌داری دولت نیستند.

2. Asian Development Bank (2017)

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

از تبادل نظر و گفتگوهای کارشناسی میان دستگاهی، معاونت مربوطه تکمیل طرح بودجه و مستندات آن را انجام می‌دهد و سپس آن را برای تصویب ارائه می‌دهد. این طرح بودجه باید دارای چند ویژگی باشد: اول اینکه باید برنامه هدفمندی برای مازاد بودجه سال آینده و دو سال بعد آن را ارائه دهد. دوم، باید پیش‌بینی درآمد و هزینه‌های کل را در بر داشته باشد و تعیین کند که چه هزینه‌هایی باید به‌صورت اجباری انجام شود. به این معنا که این نوع هزینه‌ها به مصوبات ریاست جمهوری وابسته نیستند و نهایتاً باید حاوی اطلاعاتی در مورد سیاست‌های وام‌دهی دولت به مؤسسات مالی مختلف باشند.

خزانه‌داری برزیل یکی از پیشرفته‌ترین سیستم‌های خزانه‌داری در میان اقتصادهای نوظهور تلقی می‌شود. خزانه‌داری در برزیل به‌صورت یک وزارتخانه مجزا است که وظیفه تعیین برنامه‌های مالی، تعهدات و پرداخت‌ها، مدیریت نقدینگی و بدهی داخلی را بر عهده دارد. سیستم خزانه‌داری TSA است. در راستای این سیستم همه واحدهای بودجه درخواست‌های پرداخت خود را به‌صورت الکترونیکی به TSA ارسال می‌کنند و خزانه‌داری مسئول تلفیق حساب‌ها و ارائه گزارش‌های مالی خواهد بود. خزانه‌داری از سیستم (FMIS)<sup>۱</sup> استفاده می‌کند، به‌طوری که همه وزارتخانه‌ها به FMIS متصل هستند و عملیات مالی خود را از طریق این سیستم انجام می‌دهند. حسابرسی داخلی نیز توسط یک بخش جداگانه (MOF)<sup>۲</sup> انجام می‌شود (بلاندل و همکاران، ۲۰۰۳).<sup>۳</sup>

### ۵-۳- بلغارستان

بلغارستان کشوری در جنوب شرقی اروپا با حدود هفت (۷) میلیون نفر جمعیت است. میزان تولید ناخالص داخلی بلغارستان در سال ۲۰۱۹، شصت و هشت (۶۸) میلیارد دلار بوده که قریب به هجده (۱۸) درصد آن را مخارج دولتی شامل می‌شود (بانک جهانی، ۲۰۱۹). مهم‌ترین محصولات بلغارستان شامل فولاد، ماشین‌آلات و تجهیزات و گروهی از محصولات کشاورزی است.

فرایند تهیه بودجه در بلغارستان، چندمرحله‌ای است؛ ابتدا چارچوب مالی میان‌مدت برنامه<sup>۴</sup> (MTFF) در ابتدای سال توسط کمیته اجرایی- زیر نظر وزارت دارایی- با پیش‌بینی و تجزیه و تحلیل‌های سال مالی جاری، سال بودجه آینده و دو سال گذشته تهیه می‌شود؛ سپس وزیر دارایی MTFF را به شورای وزیران ارائه می‌دهد. شورای وزیران این طرح را بررسی و تصویب می‌کند و اسناد مصوب را به شورای ملی ارائه می‌دهد. علاوه بر این، وزارتخانه‌ها لیستی از پیشنهادات خود جهت پروژه‌های جدید سرمایه‌گذاری (اخذ وام و یا ضمانت‌های

1. Financial Management Information Systems (FMIS)

2. Ministry of Finance

3. Blondal et al. (2003)

4. Medium-term Fiscal Framework



دولتی) تهیه و به وزارت دارایی ارائه می‌دهند. در واقع این برنامه میان‌مدت دارای اطلاعاتی در مورد اهداف برنامه مالی دولت، چارچوب اقتصاد کلان، چشم‌اندازهای اقتصادی میان‌مدت و تجزیه و تحلیل ریسک‌های مالی است. مرحله دوم تهیه چارچوب بودجه سه ساله است. هدف از تهیه این چارچوب آن است که منابع برای اولویت‌های استراتژیک ملی و با در نظر گرفتن هزینه‌های مختلف اختصاص یابد. وزارت دارایی موارد برنامه بودجه سه ساله را ارزیابی می‌کند و پس از مشاوره با وزارتخانه‌ها و همچنین انجمن ملی شهرداری‌ها لیستی از پروژه‌های عمده پیشنهادی سرمایه‌گذاری را برای تأیید نهایی، به شورای وزیران ارائه می‌دهد؛ همچنین هزینه‌های میان‌مدت و راهبردهای مدیریت بدهی دولت را در نظر می‌گیرد. مرحله سوم تهیه پیش‌نویس بودجه سالانه است. وزیر دارایی دستورالعمل‌هایی را برای تهیه لایحه بودجه به وزارتخانه‌ها صادر می‌کند. وزارتخانه‌ها نیز پیش‌نویس بودجه خود را برای سال آینده به‌علاوه دو سال بعد در اختیار وزارت دارایی قرار می‌دهند. کمیته اجرایی نیز با تجزیه و تحلیل اقتصادی و پیش‌بینی عمده‌ترین شاخص‌های کلان اقتصادی بودجه سال جاری، سال پیش رو و دو سال قبل را به‌روز رسانی می‌کند.

سیستم خزانه‌داری در بلغارستان یک سیستم TSA است که توسط وزارت دارایی اداره می‌شود. خزانه‌داری مسئولیت مدیریت وجوه نقد و بدهی‌ها را بر عهده دارد و دارای یک حساب واحد در بانک مرکزی است که واحدهای بودجه پرداخت خود را به وزارتخانه‌های اصلی از این طریق انجام می‌دهند. همه پرداخت‌ها توسط اداره خزانه‌داری و وزارتخانه‌ها کنترل می‌شوند و از طریق تلفیق حساب‌های مختلف، ارائه گزارش‌های مالی معتبر از عملکرد حساب‌ها را فراهم می‌کند (هاوکس ورث و همکاران، ۲۰۰۹).<sup>۱</sup>

### ۶-۳- روسیه

کشور روسیه به‌عنوان پهناورترین کشور جهان شناخته می‌شود و با حدود صد و چهل و شش (۱۴۶) میلیون نفر جمعیت، یکی از کشورهای پرجمعیت جهان به شمار می‌رود. اقتصاد روسیه به منابع طبیعی متکی است؛ به همین جهت، بخش انرژی کشور از جمله نفت و گاز سهم عمده‌ای از صادرات روسیه را داراست (سازمان اطلاعات انرژی ایالات متحده آمریکا، ۲۰۲۰).<sup>۲</sup> تولید ناخالص داخلی کشور روسیه در سال ۲۰۱۹ به میزان یک و هفت (۱/۷) تریلیون دلار بوده و سهم مخارج دولتی حدود هجده (۱۸) درصد است (بانک جهانی، ۲۰۱۹). در کشور روسیه فرایند تهیه بودجه در کمیسیون بودجه وزارت دارایی انجام می‌شود. روش تهیه بودجه شامل دو مرحله کلی است: ابتدا برآورد بودجه سال آینده و به‌روز رسانی بودجه سال گذشته انجام می‌شود و سپس

1. Hawkesworth et al. (2009)

2. Energy Information Administration (EIA)

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

اجرای بودجه و تهیه گزارش‌های عملکرد صورت می‌گیرد. در مرحله اول کمیسیون بودجه با وزارتخانه‌های اصلی و چهار بخش دیگر در وزارت دارایی در مورد برآورد هزینه‌ها مذاکراتی انجام می‌دهد. این بخش‌ها شامل بخش‌های صنعت، علوم و امور اجتماعی، خدمات دولتی، نظامی و انتظامی و خدمات اداری، قضایی، ایالتی و خدمات شهری هستند. مرحله دوم تشریح منابع مطرح شده برای تأمین هزینه‌های بودجه برای خسارات احتمالی در سال جاری و سال آینده است. پیش‌بینی‌های انجام شده توسط وزارتخانه‌های مختلف باید توسط بانک مرکزی دولت تأیید و توسط کمیسیون بودجه تصویب شود. کمیسیون بودجه متشکل از وزیر دارایی، وزیر توسعه اقتصاد و تجارت، وزیر صنعت و انرژی، وزیر دفاع، وزیر آموزش و پرورش، وزیر بهداشت و توسعه اجتماعی و رئیس کمیسیون بودجه دولت است. رئیس کمیسیون نخست وزیر است که ساماندهی و نظارت بر انجام فعالیت‌ها را بر عهده دارد. به‌طور کلی وظایف کمیسیون شامل موارد زیر است:

- طراحی سناریوهای اقتصادی میان‌مدت
  - مفروضات اقتصاد کلان برای تدوین بودجه سال آینده
  - پیشنهادهای مرتبط با تغییر قوانین
- خزانه‌داری فدرال روسیه<sup>۱</sup> (FT) در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد و در سال ۲۰۰۴ به‌طور رسمی به یک زیرمجموعه فدرال وابسته به وزارت دارایی تبدیل گردید. خزانه‌داری روسیه یک سیستم گسترده با حدوداً نود (۹۰) دفتر منطقه‌ای و دو هزار و سیصد (۲۳۰۰) دفتر محلی FT را تشکیل می‌دهد. وظایف کلی خزانه‌داری به شرح زیر است:
- مدیریت وجه نقد بیشتر توسط دفتر مرکزی FT انجام می‌شود، اما چند بخش از وزارت دارایی و نیز بانک مرکزی در آن نقش دارند.
  - عملیات محاسبات توسط دفاتر FT و نیز وزارتخانه‌ها انجام می‌شود که در نهایت FT گزارش‌های مالی تلفیقی را ارائه می‌دهد.
  - FT کلیه عملیات مالی قابل توجه دولت مرکزی را تحت پوشش قرار می‌دهد و همچنین مسئولیت رسیدگی به عملکرد خزانه‌داری بسیاری از مناطق و دولت‌های محلی را بر عهده دارد (کران<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۰۸).

### ۷-۳- فرانسه

1. Federal Treasury  
2. Kraan et al. (2008)

فرانسه کشوری با حدود شصت و هفت (۶۷) میلیون نفر جمعیت، یکی از کشورهای توسعه یافته است. میزان تولید ناخالص داخلی در این کشور طبق آخرین آمارها در سال ۲۰۱۹ برابر با دو و شش دهم (۲/۶) تریلیون دلار بوده است. میزان مخارج دولتی نیز حدود بیست و سه (۲۳) درصد از GDP کشور را در بر می‌گیرد (بانک جهانی، ۲۰۱۹). با توجه به ساختار صنعتی اقتصاد فرانسه، بیشترین میزان صادرات را محصولاتمانند هواپیما، خودرو و قطعات آن و نیز سایر محصولات صنعتی به خود اختصاص داده‌اند.

فرایندهای تدوین بودجه سالانه دولت در فرانسه، روندی دوجانبه بین اداره بودجه<sup>۱</sup> با وزارتخانه‌های مختلف و کنفرانس‌های فنی است. در سال ۲۰۱۷، برای ارتقاء فرهنگ تصمیم‌گیری جمعی و تعهد به اهداف مالی، نخست‌وزیر تدوین بودجه سالانه را با یک سمینار دولتی متشکل از همه اعضای دولت با هدف بحث در مورد بودجه‌های وزارتخانه‌ها را آغاز نمود. در فرانسه دو لایحه بودجه سالانه شامل لایحه بودجه دولت و لایحه تأمین مالی اجتماعی، به مجلس ارائه می‌شوند. برای تدوین این دو لایحه ابتدا اداره بودجه فرایند شناسایی منابع بالقوه را آغاز می‌کند و گزارش نهایی از عملکرد خود را به وزیر دارایی ارائه می‌دهد، سپس طرح اولیه بودجه با توجه به اطلاعات موجود تهیه و پس از تأیید توسط وزیر بودجه و کابینه نخست‌وزیر در نهایت به امضای وزارتخانه‌ها می‌رسد. کنفرانس‌های فنی نیز بر تحلیل عملکرد بودجه سال‌های گذشته و فعلی تمرکز دارند. آن‌ها همچنین هزینه‌های مرتبط با سیاست‌های موجود و اقدامات جدید را مورد بررسی قرار می‌دهند.

حساب خزانهداری در فرانسه نیز به شکل TSA فعالیت می‌کند که تمامی پرداخت‌ها و دریافت‌ها توسط یک حساب واحد در بانک مرکزی انجام می‌گیرد. شکل‌گیری این سیستم در فرانسه نتیجه روندی تدریجی بود که در نیمه اول قرن نوزدهم انجام شد. در حال حاضر فرانسه دارای یک سیستم خزانهداری بسیار گسترده است. بخش خزانهداری ساختاری غیرمتمرکز دارد و در قالب یک معاونت (DGFP)<sup>۲</sup> در وزارت دارایی فعالیت می‌کند؛ این بخش وظایفی مانند مدیریت نقدینگی و کنترل خطرات مالی را عهده‌دار است. حسابداری بودجه، با همکاری اداره بودجه و ادارات خزانهداری به‌طور مشترک انجام می‌شود. دفاتر بخش حسابداری درخواست پرداخت از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را دریافت می‌کنند، همچنین مسئولیت حسابداری واحدهای بودجه و ارائه گزارش‌های مالی تلفیقی را بر عهده دارند.

### ۸-۳- اوکراین

اوکراین، کشوری با جمعیت حدود چهل و چهار (۴۴) میلیون نفر است که میزان تولید ناخالص داخلی آن در سال ۲۰۱۹، صد و پنجاه و چهار (۱۵۴) میلیارد دلار بوده و بیست (۲۰) درصد از این میزان به مخارج دولتی

1. The State Budget  
2. General Directorate of Public Finance

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

اختصاص دارد. بخش اعظم صادرات این کشور نیز متکی به کالاهایی چون آهن، فولاد، غلات، سنگ معدن و صنایع غذایی است.

فرایند تدوین بودجه در اوکراین دارای یک عملکرد مرکزی است که دولت سهم قابل توجهی از آن را به خود اختصاص می‌دهد. وزارت دارایی نقش اصلی را در روند تهیه بودجه ایفا می‌کند، این وزارت توسط وزیر دارایی و یک معاون اول و دو معاون دیگر اداره می‌شود. معاون اول مسئولیت بودجه، اداره بودجه محلی و امور مالی بنگاه‌های عمومی را بر عهده دارد که بخش اصلی در روند تهیه بودجه محسوب می‌شوند؛ همچنین بر بخش سیستم مالیاتی، سیاست‌های گمرکی و اصول حسابداری نظارت دارد. از بین دو معاون دیگر، یکی مسئول امور مالی بخشی، از جمله بخش اجتماعی، بدهی دولت و همکاری‌های بین‌المللی است و دیگری مسئولیت امور اداری این وزارتخانه را عهده‌دار است. روند تدوین بودجه این‌گونه است که وزارت دارایی بخشنامه مقرراتی را به وزارتخانه‌ها ارسال می‌کند؛ وزارتخانه‌ها نیز با توجه به این بخشنامه طرح درخواستی خود را به اداره امور مالی در وزارت دارایی ارائه می‌دهند. بعد از نهایی شدن طرح اولیه بودجه و هنگامی که بودجه برای تصویب به پارلمان ارائه می‌شود، وزرا فرصت دارند تا در مورد مصارف و هزینه‌های اضافی خود توضیحاتی ارائه نمایند، اما نمی‌توانند خواستار تغییر شوند. پس از تصویب لایحه بودجه دولت و ابلاغ آن نیز وزارتخانه‌ها موظف به تدوین برنامه چند ساله راهبردی، تدوین بودجه داخلی، تهیه و مدیریت پروژه‌های سرمایه‌گذاری، مدیریت بودجه، نظارت بر امور اقتصادی و کنترل‌های داخلی و نیز تدوین گزارش‌های عملکرد در نیمه سال و پایان سال هستند (کران، ۲۰۱۳).

خزانه‌داری دولت اوکراین یک نهاد زیرمجموعه وزارت دارایی است که سیاست‌های عمومی را در زمینه خزانه‌داری و جوه بودجه اعمال می‌کند. این فعالیت توسط کابینه وزیران انجام می‌شود و ریاست آن نیز به عهده وزیر دارایی است. اولین وظیفه خزانه‌داری مدیریت جوه بودجه با ایجاد حساب خزانه‌داری واحد است. سایر وظایف خزانه‌داری به شرح زیر است:

- مسئولیت عملکرد حساب‌های بودجه دولت، بودجه استان‌ها، شهرها، بودجه‌های محلی و بودجه عمومی.
- ارائه پیشنهادهایی برای اطمینان از اعمال سیاست دولتی در زمینه اجرای بودجه و تهیه لایحه شرکت-ها، مؤسسات و سازمان‌ها با وزیر دارایی است.
- ارائه گزارش در مورد تحقق برنامه‌های خزانه‌داری و وظایفی که به آن محول شده است.
- ارائه گزارش در مورد رفع تخلفات و نواقص فعالیت‌های خزانه‌داری، ارگان‌ها و ...

- طراحی ساختار دستگاه خزانهداری با نظارت وزیر دارایی.
- انتصاب و نیز برکناری رئیس و معاونین سازمان‌های زیرمجموعه خزانهداری مطابق با قوانین موجود.
- تعامل با واحد ساختاری وزارت دارایی.
- انطباق با روش تعیین شده توسط وزیر دارایی برای تبادل اطلاعات با روش خزانهداری.
- تصویب مقررات مربوط به واحدهای ساختاری مستقل دستگاه خزانهداری.
- ارائه پیشنهادها در خصوص توزیع بودجه.
- اجرای سیاست‌های عمومی در زمینه خزانهداری وجوه بودجه.
- ایجاد یک پایگاه واحد برای ثبت نام یکپارچه از مدیران و دریافت‌کنندگان بودجه.
- هماهنگی برای اجرای پروژه‌های مشترک با سازمان‌های بین‌المللی.
- افتتاح، بستن و نگهداری حساب‌ها در سیستم الکترونیکی.
- نگهداری وجوه صندوق‌های بیمه اجباری اجتماعی و بازنشستگی دولت.
- عملیات خرید و فروش ارز خارجی.
- انتشار و بازپرداخت اسناد خزانهداری مالی.
- گزارش‌های مربوط به اجرای بودجه‌های محلی و تلفیقی به نهادهای قانون‌گذاری، اجرایی و نهادهای مالی محلی (سازمان خزانهداری اوکراین).<sup>۱</sup>

## ۹-۳- ایران

در ایران نیز همان‌طور که در بخش‌های پیشین از نظر گذشت، وظایف مدیریت مالی دولت بر اساس قوانین و مقررات حاکم- مانند برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶- به سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی واگذار شده است. تهیه و تدوین سیاست‌ها و مقررات مالی دولت، تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور، کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها، عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. معمولاً در مردادماه هر سال در سازمان مزبور، ستاد بودجه متشکل از رئیس، معاونان و مدیران میانی دستگاه متبوع تشکیل می‌شود و پس از بررسی گزارش‌های اقتصادی، جهت‌گیری کلی بودجه سال آینده را برای تصویب به شورای اقتصاد<sup>۲</sup> پیشنهاد می‌دهند. جهت‌گیری و رویکرد کلی بودجه سال بعد در بخشنامه‌ای پس از تصویب شورای مزبور، با امضای رئیس‌جمهور به همراه

1. The State Treasury Service of Ukraine

۲. به موجب ماده (۲) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱، شورای اقتصاد شکل گرفت. برای آشنایی بیشتر به تارنمای امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد و قانون مزبور رجوع شود.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

دستورالعمل‌های مربوطه به دستگاه‌های اجرایی و سازمان‌های مربوطه ابلاغ می‌گردد. پس از آن سازمان برنامه و بودجه با دریافت پیشنهادهای دستگاه‌ها و سازمان‌ها و شرایط اقتصادی کشور لایحه بودجه سال آینده را تهیه و پس از تأیید (تصویب) هیئت دولت برای تصویب (تبدیل شدن به قانون) به مجلس شورای اسلامی تقدیم می‌کند.

در نهایت بودجه مصوب پارلمان به قوه مجریه برای اجرا ابلاغ می‌گردد. بعد از آن، سازمان برنامه و بودجه با مبادله موافقت‌نامه با دستگاه‌ها و سازمان‌های منتفع‌شونده از منابع عمومی و بر اساس قوانین حاکم با همکاری وزارت امور اقتصادی و دارایی، بودجه مصوب را اجرا خواهند کرد. گفتنی است، وظایفی همچون سیاست‌گذاری مالیاتی و سایر درآمدهای دولت، کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت و فرایندسازی پرداخت‌های دولت، کنترل‌های داخلی و کنترل تعهدات بر عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی است. این در حالی است که وظایف دیگری مانند «مدیریت دارائی‌های عمومی، تعهدات، تضامین و بدهی‌ها» و «پیش‌بینی وجوه نقد و مدیریت نقدی» به طور مشترک بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصاد و دارایی انجام می‌شود.

خزانه‌داری در ایران یکی از معاونت‌های وزارت امور اقتصادی و دارایی است. همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، بر اساس قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصل ۵۳) باید منابع عمومی دولت بر اساس حساب‌های (حساب واحد) خزانه‌داری جمع‌آوری و پرداخت شود. خزانه‌داری کل ایران به‌طور کلی دارای دو هدف «اعمال نظارت قبل از هزینه بر مخارج عمومی دولت با انتصاب ذی‌حساب» و «جمع‌آوری منابع عمومی و پرداخت آن به دستگاه‌های و سازمان‌ها بر اساس قانون» می‌باشد. عمده وظایف خزانه‌داری کل نیز به شرح زیر است:<sup>۱</sup>

- تمرکز وجوه حاصل از درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار در حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی؛
- تمرکز وجوه سپرده دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی؛
- مدیریت حساب‌های بانکی دولت؛
- پرداخت اعتبارات مصوب بودجه‌های سنواتی و مشارکت و همراهی سازمان برنامه و بودجه در تخصیص منابع؛
- انتشار اوراق مشارکت دولتی؛
- انتصاب ذی‌حساب و معاون ذی‌حساب در دستگاه‌های اجرایی و نظارت مالی بر هزینه‌ها؛
- تهیه، توزیع و نظارت بر چاپ اوراق بهادار، اوراق اسناد رسمی دولتی و سایر اوراقی که برای وصول درآمدهای عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد؛
- تضمین وام‌ها و اعتبارات اعطایی به دولت؛
- حسابداری و گزارش‌دهی.

۱. برای آشنایی بیشتر با وظایف خزانه‌داری کل ایران به اکرمی (۱۳۹۹) رجوع شود.

در ادامه (ارزیابی حساب واحد خزانه) اقدامات صورت گرفته به‌منظور تحقق حساب واحد خزانه در ایران - اجرایی شدن اصل (۵۳) قانون اساسی - تشریح خواهد شد.

## ۴- اصلاحات نظام مالی از دهه ۱۹۸۰ به بعد

از دهه ۱۹۸۰ به این سو در نظام مالی دولت در سطح بین‌الملل، اصلاحات قابل توجهی در دستور کار قرار گرفت. عمده این اصلاحات در کشورهای در حال توسعه با همکاری و پشتیبانی مالی، فنی و مشاوره‌ای نهادهای توسعه بین‌المللی (بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول) همراه بود. در این بخش به‌طور مختصر، پروژه سیستم اطلاعات مدیریت مالی و همین‌طور تغییرات ساختاری در خزانه‌داری بررسی شده است.

### ۴-۱- پروژه سیستم اطلاعات مدیریت مالی

دولت‌ها در سراسر جهان با افزایش محدودیت منابع مالی مواجه هستند، در حالی که انتظارات شهروندان در عصر رسانه‌های اجتماعی از ارائه خدمات همواره در حال افزایش است. از دیگر سو، ناکارآمدی، سوء مدیریت و عدم شفافیت، اعتماد به دولت (حکومت)‌ها را به حداقل رسانده است. از این‌رو، یکی از عناصر ضروری به‌منظور تقویت حکمرانی خوب، بهبود ترتیبات مدیریت منابع عمومی<sup>۱</sup> است. طی دهه‌های اخیر بانک جهانی از اجرای پروژه سیستم‌های اطلاعات مدیریت مالی<sup>۲</sup> پشتیبانی کرده است. بانک جهانی این مهم را از سال ۱۹۸۴ به این سو در دستور کار قرار داد، به گونه‌ای که طی این مدت؛ بیش از یک و دو دهم (۱/۲) میلیارد دلار در بیش از هشتاد (۸۰) کشور جهان<sup>۳</sup> سرمایه‌گذاری کرده است.<sup>۴</sup>

اصول بودجه‌ریزی صحیح و مدیریت مالی عبارتند از جامعیت، مشروعیت، قابلیت اطمینان، پیش‌بینی‌پذیری، رقابت‌پذیری، شفافیت و پاسخگویی. دستیابی به این اصول، عملکرد کارآمد سیستم‌های حسابداری و مالی از جمله موارد اساسی هستند که ظرفیت دولت در تخصیص مؤثر و استفاده کارآمدتر منابع را پشتیبانی نماید. در واقع سیستم اطلاعات مدیریت مالی می‌تواند به‌طور قابل توجهی با ارائه مجموعه راه‌حل‌های مبتنی بر تنظیم خودکار (اتوماسیون محور) دولت را در برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بر بودجه بر مبنای اولویت‌ها کمک کند. همچنین امکان گزارش‌گیری هزینه‌ها و درآمدها را به خوبی فراهم می‌سازد. بر همین اساس، سیستم اطلاعات مدیریت مالی می‌تواند به کارآمدی و تعادل عملیاتی حکومت‌ها منجر شود. سیستم عامل‌های مدرن نظام اطلاعات مدیریت مالی به دولت‌ها کمک می‌کنند تا از دستورالعمل‌های داخلی و بین‌المللی و استانداردهای

1. Public finances managing (PFM)  
2. Financial management information systems (FMIS)  
3. Ali Hashim, Khuram Farooq, Moritg Piatti- Funfkirchen (2020).

۴. لازم به ذکر است خیرین نیز به این پروژه کمک کرده‌اند.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

گزارش‌گیری پیروی کرده و از طریق تمرکز بر راه‌حل‌های مبتنی بر وب، از خدمات غیرمتمرکز پشتیبانی و دسترسی تعداد زیادی از کاربران به بودجه مصوب<sup>۱</sup> در تمامی سطوح را فراهم آورند (بانک جهانی، ۲۰۱۱).<sup>۲</sup> سیستم‌های اطلاعات مدیریت مالی، مجموعه‌ای از راه‌حل‌های خودکار محور (اتوماسیون محور) هستند که به کارمندان امور مالی و حسابداری دولت امکان می‌دهد کارهای عملیاتی روزمره خود را انجام دهند (هشیم و همکاران، ۲۰۲۰).

هنگامی که سیستم‌های اطلاعات مدیریت مالی و سایر سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت مالی عمومی (PFM) به عنوان مثال برای حقوق و دستمزد از یک پایگاه داده مرکزی جهت ثبت و گزارش کلیه معاملات مالی روزانه استفاده می‌کنند، نتایج قابل اعتمادی برای پشتیبانی از تصمیم‌گیری، نظارت بر عملکرد و انتشار وب محور ارائه می‌دهند؛ بر همین اساس، می‌توان از آن‌ها به‌عنوان سیستم یکپارچه اطلاعات مدیریت مالی<sup>۳</sup> یاد کرد. راه‌حل‌های سیستم یکپارچه اطلاعات مدیریت مالی، در عمل کمیاب (نادر) هستند و برای جلوگیری از انتظارات غیرواقعی نباید این مهم به‌عنوان مترادفی برای عملکرد اصلی سیستم‌های اطلاعات مدیریت مالی به کار برده شود. در برخی موارد سیستم‌های اصلی خزانه‌داری نیز (FMIS) یا (IFMIS) تعبیر می‌شود که این نیز گمراه‌کننده است. به‌طور کلی (FMIS) برای نشان دادن سیستم‌های اصلی تهیه و اجرای بودجه به کار برده می‌شود. علاوه بر موارد فوق‌الذکر، این سیستم امکان پرداخت مستقیم به تأمین‌کنندگان و/و پیمانکاران را فراهم می‌آورد که موجب شفافیت و افزایش کارایی می‌گردد. همچنین، می‌تواند منجر به کاهش قیمت‌ها به دلیل سود حاصل از ارزش زمانی پول<sup>۴</sup> و تجزیه و تحلیل مقایسه نرخ‌های بازار شود. راه‌حل‌های (FMIS) تعامل میان سازمان‌های مختلف دولتی را از نظر اجرا، گزارش و صحت معاملات بودجه‌ای بهبود می‌بخشد. از سوی دیگر، تبادل اطلاعات بر اساس رویکرد بودجه باز به‌منظور افزایش اطلاعات مالی بخش عمومی برای عموم بر مبنای این سیستم امکان‌پذیر و آسان‌تر شده است. به‌طور خلاصه، (FMIS) یک پتانسیل گسترده برای افزایش قدرت پیش‌بینی، مشارکت، شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها محسوب می‌شود (هشیم و همکاران، ۲۰۲۰).

هسته اصلی (FMIS) به‌طور کلی اشاره به عملیات مالی بودجه و واحدهای خزانه‌داری به‌صورت خودکار (الکترونیک محور) دارد. این سیستم کلیه رویدادهای مالی را ردیابی و معاملات را ثبت می‌کند. عناصر این مهم<sup>۵</sup> (ICT)، پرسنل، رویه‌ها، کنترل‌ها (نظارت) و داده‌ها است. (FMIS) معمولاً حول یک سیستم خزانه‌داری اصلی ساخته می‌شود و عملکردهای اصلی اجرای بودجه مانند حساب‌های دریافتی و پرداختی، تعهد و

1. Authorized Budget

2. World Bank, Financial Management Information Systems: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't

3. Integrated? FMIS, or IFMIS

4. Gains Based on the Time Value of Money

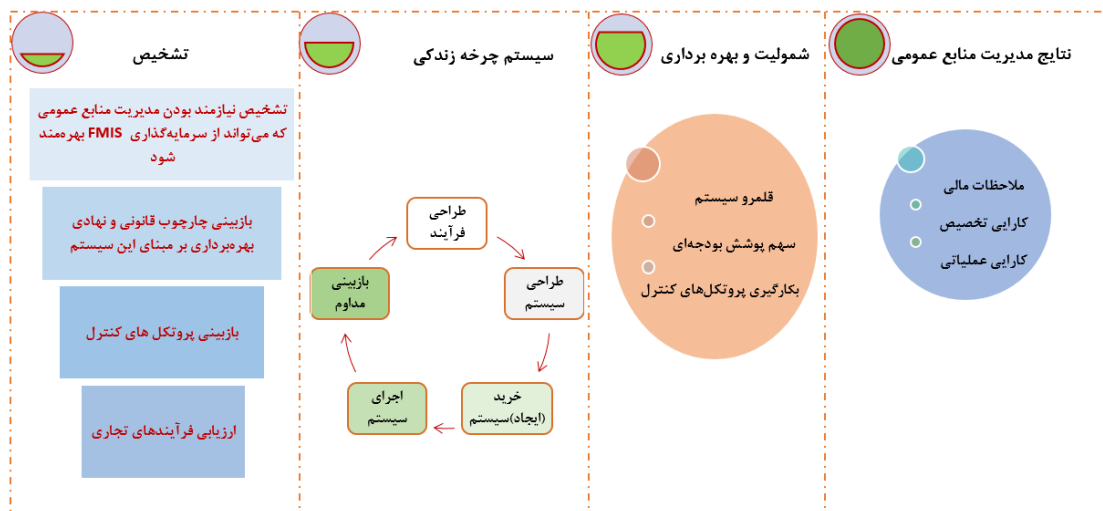
5. Information and Communications Technology (ICT)



مدیریت وجوه نقد، موارد کلی دفتری و گزارش‌گیری‌های مالی متناسب با بودجه‌بندی چند ساله (فرمول‌بندی بودجه)،<sup>۱</sup> مدیریت بدهی و مدل‌های مدیریت سرمایه‌گذاری عمومی را پشتیبانی می‌کند. کنترل مالی تنها دلیل توسعه (FMIS) نیست، از همه مهم‌تر، راه‌حل‌های (FMIS) برای پشتیبانی آگاهانه تصمیم‌گیری در مورد سیاست‌ها، برنامه و همین‌طور انتشار اطلاعات قابل اعتماد در مورد عملکرد بودجه مورد استفاده قرار می‌گیرد.

## ۱-۱-۴- چارچوب سیستم اطلاعات مدیریت مالی

ادبیات موضوع، مطالعات موردی و تجربه بانک جهانی به تعدادی از عوامل کلیدی برای اثربخشی (FMIS) اشاره دارد. به تصویر کشاندن یک نظریه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا فرایند تغییر را نشان می‌دهد. همچنین، علاوه بر نشان دادن اهمیت تمامی ابعاد، امکان دستیابی به پیشرفت (اهداف) مورد انتظار در مدیریت بودجه که مستلزم یک برنامه‌ریزی منسجم است را نشان خواهد داد. از دیگر سو، این بدان معناست که در صورت کم‌توجهی به یکی از ابعاد، نتایج مورد انتظار محقق نخواهد شد. نمودار زیر چارچوب مناسبی برای سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت مالی را نشان می‌دهد.<sup>۲</sup> همان‌طور که مشاهده می‌شود این چارچوب از چهار بخش اصلی تشکیل شده است که با تکمیل و تحقق آنها، یک چارچوب کارآمد شکل خواهد گرفت.



نمودار ۳: چارچوبی برای سیستم‌های اطلاعاتی مدیریت مالی

مأخذ: هشیم و همکاران، ۲۰۲۰

## چارچوب تشخیص

۱. احتمال می‌رود منظور نویسنده بودجه‌نویسی متناسب با برنامه‌های میان مدت است (نگارندگان).

۲. مطالب این بخش (چارچوب سیستم اطلاعات مدیریت مالی) برگرفته از گزارش زیر است:

Ensuring Better PFM Outcomes with FMIS Investments: Ali Hashim, Khuram Farooq and Moritz Piatti-Fünfkirchen (2020). The World Bank

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

قبل از تهیه و پیاده‌سازی، تعیین هدف منطقی (گویا) از اجرای (FMIS) و شناسایی مشکلاتی که سیستم برای حل آن‌ها طراحی شده از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. همچنین، شناسایی پیش‌شرط‌های قانونی و نهادی ضروری است. گفتنی است، برای کشورهایی که پیش‌تر اقدام به اجرای (FMIS) کرده‌اند، این مرحله شامل شناسایی کمبودها و نقص‌های اصلی قبل از انجام اصلاحات بعدی (تکمیلی) است. شناسایی مشکلات مزبور باید با تعیین محدودیت‌های مراحل مختلف سیستم، تعامل مقرون به صرفه را تسهیل نماید. در سیستم اطلاعات مدیریت مالی مرحله تشخیص می‌تواند تحلیل شکاف میان سیستم واقعی نسبت به معیار (پایلوت) فراهم کند تا جنبه‌های ساختاری را که ممکن است ضعف و نیاز به حمایت داشته باشد، شناسایی شوند.

### سیستم چرخه زندگی

مراحل مختلفی برای تحقق اهداف (FMIS) وجود دارد که معمولاً از آن‌ها به‌عنوان چرخه عمر توسعه سیستم‌ها یاد می‌شود. این مراحل شامل بررسی و طراحی فرایند، طراحی سیستم، تهیه (ایجاد) سیستم، اجرای واقعی سیستم و نگهداری و بازبینی مداوم است.

### شمولیت و بهره‌برداری

زمانی که یک سیستم راه‌اندازی می‌شود و به بهره‌برداری می‌رسد، میزان کاربردی بودن آن اهمیت می‌یابد. در همین راستا، شمولیت و بهره‌برداری در چارچوب نظری قلمرو پوشش سیستم (جغرافیایی و عملکردی)، پوشش واقعی بودجه و کاربرد واقعی پروتکل‌های کنترل را شامل می‌شود. بر اساس این چارچوب، تحقق اهداف، مستلزم بهینه‌سازی و کارآمدی در تمامی ابعاد است و تمرکز فقط بر روی یک مورد به‌عنوان مثال «چرخه عمر زندگی» کافی نخواهد بود.

## ۲-۴- تجارب کشورهای اجراکننده سیستم اطلاعات مدیریت مالی

در این بخش تجربه چند کشور در ارتباط با پروژه سیستم اطلاعات مدیریت مالی بررسی شده است.

### ۱-۲-۴- ترکیه

کشور ترکیه پروژه مدیریت مالی عمومی را با بودجه بانک جهانی در سال ۱۹۹۵ تصویب و آغاز نمود. اجرای این پروژه توانست ابعاد مختلف سیستم اطلاعات مدیریت مالی را ارتقاء بخشد، به نحوی که اصول آن مبتنی بر اصلاحاتی در ابعاد مختلف مدیریت مالی کشور قرار گیرد. نکته مهم این است که در اصلاحات مذکور، همواره دستیابی به اهداف مختلف در گرو پیشرفت سیستم فناوری اطلاعات بوده و تمرکز بر ایجاد ظرفیت فنی و ارزیابی آمادگی (ICT) در همان مراحل اولیه طراحی پروژه صورت گرفته است. محورهای اصلی این اصلاحات به شرح زیر هستند:

- پیشرفت سیستم‌های اطلاعاتی و داده‌ها؛

- استفاده از سیستم‌های پیشرفته (ICT) در ارتقاء سیستم یکپارچه و مقرون به صرفه (PFM) نقش بسزایی داشته است. هدف اصلی بهبود مکانیسم‌های پشتیبانی، شفافیت و پاسخگویی بود؛
- اصلاح نظام حسابداری؛
- طراحی یک سیستم حسابداری عمومی با توجه به ویژگی‌ها، عملکرد و ابعاد فنی آن توسط وزارت امور دارایی آغاز شد. تهیه الزامات کاربردی و فنی و اسناد گزارش‌های حسابرسی، کنترل و بازرگری گزارش‌ها و بهبود عملکرد حساب واحد خزانه در این مرحله در دستور کار قرار گرفت؛
- تدوین برنامه آموزشی؛
- برنامه‌های مدون و دقیق آموزشی برای آموزش همه کارمندان ایجاد گردید، به این صورت که با استفاده از مراکز آموزشی نوین و تیم‌های آموزشی پیشرفته ظرفیت لازم جهت مدیریت و پشتیبانی سیستم‌های نوین فناوری اطلاعات ایجاد شد؛
- ارتقا سیستم پرداخت الکترونیکی عمومی؛
- این سیستم‌ها با عنوان GDPA و زیر نظر مجموعه وزارت خزانه‌داری و بانک مرکزی راه‌اندازی شدند تا برای پرداخت‌های مستقیم کلیه واحدهای حسابداری مرکزی، گمرک و برای متمرکز کردن پرداخت‌ها استفاده شوند.

موارد فوق‌الذکر نه به صورت همزمان، بلکه در طی برنامه به‌مرور آغاز و موجب اصلاحات سیستم مدیریت مالی در ترکیه گردیدند، به نحوی که یک سیستم متمرکز تهیه و نظارت بر بودجه مبتنی بر فناوری اطلاعات و ارتباطات برای همه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولت توسعه داده شد. سیستم بودجه و مدیریت مالی الکترونیک با اجرای موفقیت‌آمیز و گسترش تدریجی در مؤلفه‌های کلیدی (FMIS) به‌طور قابل توجهی در بهبود کارایی تخصیص و استفاده از منابع عمومی نقش دارد که بهبود کارایی در زمینه سیستم مالیات، گمرک، تدارکات، حقوق و دستمزد و مدیریت بدهی و دارایی از نتایج اصلاحات آن محسوب می‌شود (بانک جهانی، ۲۰۱۱).

### ۲-۲-۴- آلبانی

پروژه اصلاحات سیستم مدیریت مالی در آلبانی در سال ۲۰۰۰ به‌منظور توسعه سیستم مدیریت منابع انسانی و تدوین و هماهنگی سیاست‌ها آغاز شد که عملیات اقتصادی مربوط به فعالیت‌های اصلاح (PFM) از جمله توسعه سیستم (ICT) خزانه‌داری را مد نظر قرار داد. مؤلفه‌های اصلی برنامه اصلاحات عبارتند از:

- مدیریت هزینه‌های عمومی در زمینه‌های مختلف از جمله بهبود سیستم‌های (ICT) خزانه‌داری، فعالیت‌های نوین‌سازی و سایر موارد مرتبط با خزانه‌داری در دوره‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت و تدوین فرایندهای کارآمدتر در بودجه‌ریزی.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

- مدیریت منابع انسانی در زمینه‌های ایجاد ظرفیت‌های الکترونیکی برای کارمندان، اصلاحات حسابداری، تدارکات و بازرنگری روندهای سازمانی از منظر (ICT).
  - تدوین و هماهنگی سیاست‌ها.
  - تدوین طرح‌ها و برنامه‌های مرتبط با اهداف مورد نظر و سرمایه‌گذاری لازم در جهت طرح‌های عملیاتی و فنی سیستم جدید خزانه‌داری، ایجاد زیرساخت‌های (ICT) و توسعه نرم‌افزارهای کاربردی.
- بررسی‌ها نشان می‌دهند که برنامه‌های مدون تا حد زیادی در دوره میان‌مدت موفق بوده‌اند. از جمله دلایل موفقیت این حوزه، اختصاص بودجه کافی بود که منجر به افزایش ظرفیت‌سازی در این حوزه و عملیاتی شدن بخشی از اهداف (ICT) شده است. حال آنکه نتایج کلی طبق رتبه‌بندی شاخص‌های مختلف نمایانگر آن است که این پروژه در بلندمدت نتوانسته به اهداف اولیه تعریف شده دست یابد. برخی از عوامل عدم موفقیت پروژه به شرح زیر هستند:
- عدم وجود زمان کافی جهت آماده‌سازی زیرساخت‌های پروژه مشکلات فنی و مشکلات ظرفیت؛
  - عدم توجه به میزان بودجه و چارچوب زمانی لازم جهت فعالیت‌های نوسازی خزانه؛
  - تغییر در اولویت‌ها پس از انتخابات در سال ۲۰۰۵؛
  - تغییرات مکرر در تیم‌های عملیاتی پروژه.

### ۳-۲-۴- پاکستان

- پروژه بانک جهانی در زمینه ابعاد اصلی (FMIS) در دهه ۱۹۹۰ آغاز شد. اصلی‌ترین بخش پروژه مرتبط با گزارشگری مالی بود. در این جهت با توجه به اینکه سیستم گزارش‌دهی مالی در پاکستان از استانداردهای کافی برای گزارشگری مالی برخوردار نبود، برای رفع چالش‌های موجود از سال ۱۹۹۵ برنامه‌هایی آغاز گردید که منجر به مدرن‌سازی چارچوب نهادی بودجه‌ریزی و حسابداری، تقویت شیوه‌های مدیریت مالی، تقویت کنترل‌های داخلی برای به حداقل رساندن خطاها و بی‌نظمی‌ها در پردازش پرداخت‌ها و دریافت‌ها شد. به‌منظور انجام این اهداف چند مرحله کلی تعریف گردید:
- پیش‌بینی هزینه‌ها و کنترل تعهدات مالی؛
  - معرفی سیستم‌های مدرن خودکار برای پشتیبانی از فرایندهای حسابداری و بودجه‌ریزی؛
  - ایجاد ظرفیت اطلاعات مالی کامل، قابل اعتماد و به‌موقع برای تکمیل الزامات گزارش قانونی و تسهیل تصمیم‌گیری‌های دولت؛
  - طراحی سیستم‌های حسابداری دولت بر اساس استانداردهای حسابداری بین‌المللی؛
  - برآورد بودجه سالانه و ملزومات گزارش‌دهی و کنترل بودجه؛
  - آموزش به کارمندان برای استفاده از سیستم‌های نوین.

بررسی‌های نهایی پروژه، نشان می‌دهد که تا حدی موفق بوده است، با این حال لازم است حمایت بیشتری از سمت دولت برای رفع چالش‌های فناوری اطلاعات در حوزه‌های مختلف در نظر گرفته شود.<sup>۱</sup>

### ۴-۲-۴- گواتمالا

گواتمالا از سال ۱۹۹۵ با مدیریت بانک جهانی، پروژه‌های مدرن‌سازی (PFM) را آغاز کرد. این پروژه‌ها با حمایت قابل توجه توانستند قابلیت‌های جدیدی را در زمینه تدوین بودجه به شیوه مؤثرتر، شفاف‌تر و کارآمدتر ایجاد نمایند. همچنین سیستم‌های مدیریتی کارآمدی جهت کنترل امور مالی عمومی توسط وزارت امور دارایی، برای ساماندهی عملیات خزانه‌داری و پشتیبانی نهادها در انجام فرایندهای اداری مانند تهیه کالاها و خدمات، ثبت موجودی، مدیریت منابع انسانی و مدیریت بدهی ایجاد شد. یکی از ویژگی‌های بارز پروژه‌های (PFM) در گواتمالا این است که این پروژه‌ها با یک استراتژی داخلی و ترکیبی از متخصصان داخلی و بین‌المللی اجرا شده است و ترکیب جامعی از ویژگی‌های تکنولوژیکی و اجرایی برای رفع چالش‌ها در نظر گرفته است. علاوه بر این، ایجاد یک حساب واحد خزانه در خصوص کارایی مدیریت منابع نقدینگی و یکپارچه‌سازی کل سیستم یکی از اقدامات مهم این پروژه تلقی می‌شود. ارتقاء فناوری اطلاعات نیز پیشرفت دیگری بود که منجر به بهبود سطح ارتباط دولت با سایر نهادها گردید. بررسی کلی این پروژه نشان می‌دهد که اجرای آن منجر به اثربخشی، شفافیت مدیریت و کنترل مالی بخش دولتی شده و شاخص‌های عملکرد دولت در این زمینه‌ها بهبود یافته است که از مهم‌ترین دلایل آن می‌توان به فضای سیاسی مناسب حاکم بر اجرای پروژه و نیز مدیریت و نظارت دقیق اشاره کرد. در عین حال چالش‌هایی چون عدم تمرکز لازم و نیز عدم شناسایی دقیق اولویت‌ها منجر به ناکارآمدی‌های اندکی در طول اجرای پروژه شده است.<sup>۲</sup>

### ۴-۳- یافته‌های تجربی و درس‌هایی برای آینده

- تعیین اهداف و نتایج مورد انتظار از اجرای (FMIS) از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، زیرا ماهیت و دامنه سرمایه‌گذاری به‌طور قابل توجهی به این مهم وابسته خواهد بود. همچنین، حفظ تمرکز کلی روی مدیریت بودجه بسیار حائز اهمیت است، حتی اگر نواقص فوری در دیگر جاها باشد.
- اثربخشی (FMIS) به‌عنوان یک ابزار مدیریت بودجه، نه تنها از ساختار فنی آن، بلکه از سیاست و محیط نهادی و اجرایی آن نیز متأثر است. گفتنی است این موارد باید در مرحله تشخیص مورد توجه واقع شود و به‌عنوان پیش‌نیاز اقدامات بعدی در دستور کار قرار گیرد. پیش‌نیازهای اصلی عبارتند از حساب واحد خزانه فراگیر، ساختار طبقه‌بندی استاندارد بودجه که در تمامی سطوح دولت سازگار است و یک بخش طبقه‌بندی اقتصادی که زیرمجموعه چارت حسابداری است.

۱. برای اطلاعات بیشتر در خصوص ابعاد سیستم مدیریت مالی پاکستان به گزارش علی هشیم و موریتس پیاتی (۲۰۱۸) مراجعه نمایید.

۲. برای اطلاعات بیشتر در خصوص ابعاد سیستم مدیریت مالی گواتمالا به گزارش علی هشیم و موریتس پیاتی (۲۰۱۸) مراجعه نمایید.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

- بازبینی پروتکل‌های نظارتی موجود ضروری است، سیستم (FMIS) سرعت معاملات را تسریع می‌بخشد. از این رو راه‌اندازی یک سیستم بدون کنترل‌های کارآمد، می‌تواند به شرایطی منجر شود که کارهای اشتباه تسریع شود.
- تعهد دولت عامل اساسی موفقیت در اجرای (FMIS) است. ساختار مدیریت پروژه، با طراحی مناسب می‌تواند به تعهدات کمک کند.
- طراحی سیستم کارآمد مستلزم پیروی از الزامات عملکردی دولت است و صرفاً نباید به الزامات فنی محدود شود.
- اتخاذ رویکرد مرحله‌ای در اجرای (FMIS) یکی از عوامل مهم موفقیت است، مدل‌های بنیادی برای اجرای بودجه و گزارش‌دهی باید در اولویت باشند.
- شروع اولیه یا مبادلاتی که سهم بالایی از بودجه را به خود اختصاص می‌دهند فرآیند بهبود مدیریت مالی در اجرای پروژه را تسهیل خواهد کرد.
- استقرار و عملیاتی نمودن (FMIS) پرهزینه و از نظر لجستیکی پیچیده است. از این رو رویکرد توالی و استفاده از فناوری مبتنی بر وب کمک‌کننده خواهد بود.
- آموزش فنی و مداوم برای کاربران نهایی و مدیران در کل فرایند (چرخه) ضروری است.
- منافع حاصل از (FMIS) تنها در صورت اعمال دقیق پروتکل‌های کنترل سیستم حاصل خواهد شد. همچنین، توجه به این نکته حائز اهمیت است که انجام تعهدات بودجه‌ای خارج از سیستم مستعد انباشت بدهی‌های معوقه است.<sup>۱</sup>

### ۴-۴- تغییرات روندهای خزانه‌داری

از دهه ۱۹۸۰ به این سو، در روندهای خزانه‌داری از دو بعد «قابلیت‌های کارکردی» و «ساختار نهادی» تغییراتی به وجود آمد. به عنوان مثال، به‌منظور بهبود قابلیت‌های کارکردی؛ «فرایندسازی خودکار پرداخت‌ها و استفاده بیشتر از شیوه الکترونیکی برای پرداخت و جمع‌آوری درآمد»، «ایجاد یک حساب واحد خزانه متصل و هماهنگ با بانک‌های تجاری»، «تأکید بیشتر بر مدیریت و برنامه‌ریزی نقدی، جنبه‌های پرمخاطره حسابداری و کنترل» و «تقویت روابط بین مدیریت نقدی و وظایف مدیریت بدهی» در دستور کار قرار گرفته و در بیشتر کشورها اجرایی شده است؛ از دیگر سو، به‌منظور طراحی نهادی، «افزایش تمرکززدایی در وظایف ذاتی مانند فرایندسازی پرداخت‌ها، حسابداری و کنترل داخلی» مورد توجه قرار گرفته است. همچنین، نهادهایی مستقل برای مدیریت سایر وظایف یا بخشی از وظایف متمرکز مانند مدیریت بدهی و نقدینگی ایجاد شدند. به عنوان مثال در بریتانیا ذی‌حساب کل در خزانه که

۱. برای آشنایی بیشتر به هشیم و موریتس پیاتی (۲۰۱۸) و هشیم و همکاران ۲۰۲۰ رجوع شود.

یک بخش از وزارت دارایی است، علاوه بر رصد تمامی پرداخت‌ها و حقوق کارکنان به‌طور متمرکز، مدیریت حساب‌های بانکی دولت را از طریق حساب واحد خزانه، معاملات خرید و کارپردازی دستگاه‌ها را نیز به‌صورت متمرکز به نمایندگی از وزارتخانه‌ها مدیریت کرده و از طریق معاونت بودجه خود حد مبادلات نقدی را تعیین می‌کرد؛ اما در یک دهه اخیر، مجموعه اقدامات زیر را به‌منظور افزایش کارایی خزانه‌داری انجام داده‌اند:

- ذی‌حساب کل در خزانه ملغی شد و اختیار پرداختی حقوق کارکنان دولت و کارپردازی‌های دستگاه‌های دولتی را به وزارتخانه ذی‌ربط واگذار کرد.
- معاونت‌های مالی و بودجه در وزارتخانه‌ها تقویت شد، به گونه‌ای که مدیران مالی اکنون توسط حسابدار کل (خزانه‌دار کل) - هم‌تراز با پست معاون وزیر دارایی - این وزارتخانه‌ها منصوب می‌شوند.
- عملیات بانکی دولت اکنون به دو بانک تجاری برون‌سپاری شده است.
- عملیات مدیریت بدهی اکنون از طریق یک مؤسسه تحت عنوان اداره مدیریت بدهی که در سال ۱۹۹۸ ایجاد شد، انجام می‌شود.

به هر حال نظارت متمرکز بر مدیریت مالی در سال ۲۰۱۳ با ایجاد یک پست دائمی هم‌تراز با پست معاون وزیر دارایی در خزانه سلطنتی تقویت شد. این کار نشان‌دهنده نگرانی‌های مرتبط با کنترل غیرمتمرکز بود که متعاقب بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸ از کارآمدی قابل قبول برخوردار نبود.

به طور کلی، هیچ الگوی واحدی به‌عنوان الگوی ایده‌آل برای سازماندهی خزانه‌داری کل وجود ندارد. بسیاری از کشورهای پیشرفته و کشورهای با درآمد متوسط توانسته‌اند طی دو سه دهه اخیر خزانه‌داری کل خود را از حالت متمرکز به تا غیرمتمرکز یا دوگانه دریاورند و از این طریق به پاسخگویی و شفافیت فعالیت‌های خزانه‌داری افزوده‌اند. همچنین، بسیاری از کشورها مؤسساتی را به‌عنوان بازوی کمکی خزانه ایجاد کرده‌اند تا آن‌ها را در امر مدیریت بدهی کمک کنند. از دیگر سو، در برخی از موارد کارکردهای خزانه را یکجا دیده‌اند، به عنوان مثال برنامه‌ریزی و مدیریت نقدینگی را با هم ادغام کرده‌اند. نظر به اینکه چرخه مدیریت مالی دولت نیازمند هماهنگی و تعامل است، تفکیک وظایف میان دو دستگاه اجرایی موجب می‌شود گاهی ناهماهنگی‌های به وجود آید. همچنین، کارشناسان توسعه بر این باورند در کشورهای در حال گذار باید خزانه و سازمان (دستگاه اجرایی) متولی بودجه یکی باشد. به بیان دیگر، کل فرایند مدیریت مالی دولت بر عهده یک دستگاه باشد، زیرا ایجاد هماهنگی بین مراکز دولتی اغلب ضعیف است. در جدول ۳ مزایا و معایب دو نمونه از رایج‌ترین الگوهای ساختار سازمانی خزانه‌داری کل ارائه شده است.

**جدول ۳: مزایا و معایب الگوهای متفاوت خزانه‌داری**

معایب / چالش‌ها	مزایا	ساختار سازمانی
○ توسعه دیوانسالاری، تکاثر ادارات سازمانی، ارتباطات ضعیف افقی و عمودی سازمانی،	○ ایجاد هم‌افزایی با سایر وظایف مالی و برنامه مدیریت مالی ○ بخشی از یک وزارت دارایی مقتدر را تشکیل می‌دهد که به‌واسطه آن با عالی‌ترین سطوح دولت ارتباط پیدا می‌کند.	<b>دبیرخانه / معاونت وزارت دارایی</b>

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

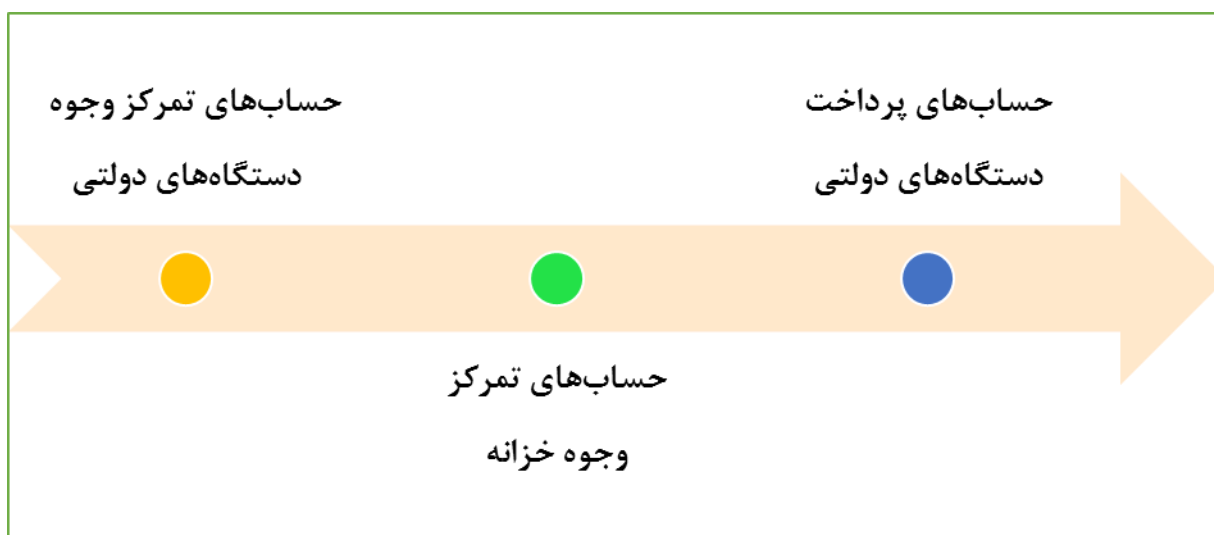
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ سیاسی شدن سازمان، مستعد کند شدن در تصمیم‌گیری و ضعف مدیریتی</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ قطع ارتباط با سایر وظایف مالی و برنامه مدیریت مالی</li> <li>○ فقدان ارتباطات سیاسی و افق دید کوتاه</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ مأموریت مشخص موجب ارتقای مدیریت قوی، نظام تصمیم‌گیری کارآمد و خدمات‌رسانی مؤثر می‌شود.</li> <li>○ مؤسسه دارای انگیزه قوی می‌شود و ارتباطات داخلی تقویت می‌گردد.</li> </ul>	<p><b>مؤسسه وابسته به وزارت دارایی</b></p>

مأخذ: تارنمای صندوق بین‌المللی پول، آن و همکاران

### ۵- روال خزانه‌داری در ایران

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، خزانه دولت، محل تمرکز کلیه دریافتی (درآمد)ها و مبدأ توزیع کلیه پرداختی (هزینه)های دولت است. لذا همه دولت‌ها به‌منظور تنظیم و مدیریت درآمدها و هزینه‌های خود، از سازوکارهای خزانه‌داری استفاده می‌کنند. در این بخش به‌طور مختصر روال واریز درآمدها- اعم از درآمدهای عمومی، اختصاصی، وجوه سپرده، درآمد شرکت‌های دولتی، درآمد نفت و درآمد فروش اوراق مشارکت- و فرایند توزیع انواع مختلف وجوه و اعتبارات مورد مذاقه قرار گرفته است.<sup>۱</sup>

نمودار ۴ شمای کلی جریانهای مالی خزانه را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود کلیه درآمدهایی که توسط دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی وصول می‌شود، بعد از تمرکز وجوه در خزانه‌داری، بر اساس قانون بودجه و مصوبات کمیته تخصیص به دستگاه‌های مربوطه پرداخت می‌گردد.



نمودار ۴: شمای کلی جریان وجوه نقد در خزانه‌داری

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۱. در تکمیل مطالب این بخش (روال خزانه‌داری در ایران) از محتوای گزارش «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران» مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با شماره مسلسل ۱۴۳۷۳ استفاده شده است. به منظور آشنایی بیشتر به گزارش مزبور رجوع شود.



ذکر این نکته ضروری است به‌طور کلی، منابع مالی دولت برحسب نوع طبقه‌بندی آن - درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی و وجوه سپرده - در حساب‌های جداگانه‌ای جمع‌آوری می‌شوند و روال مخصوص به خود را دارند.<sup>۱</sup> همچنین، خزانه برای هر دستگاه دارای مجوز قانونی یکی یا چند «حساب پرداخت» افتتاح می‌کند و بر اساس موجودی وجوه خزانه و حسب درخواست وجه ذی‌حساب دستگاه یا شرکت دولتی و در سقف تخصیص اعتبار صورت گرفته توسط سازمان برنامه و بودجه<sup>۲</sup> پرداخت اعتبار توسط خزانه به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی انجام می‌گیرد.

## ۱-۵- جریان وجوه حساب تمرکز عمومی

این حساب در واقع محل تجمیع همه منابع عمومی است. همه منابع عمومی دولت که طبق قانون بودجه قابل وصول هستند، پس از وصول توسط دستگاه مربوطه به این حساب واریز می‌شوند. طبعاً بر اساس قانون بودجه منابع این حساب برای هزینه‌کرد دستگاه‌های مختلف تخصیص داده خواهد شد. قابل توجه است، معمولاً منظور از موجودی خزانه، «موجودی حساب تمرکز وجوه عمومی» است.

### ۱-۱-۵- وصول درآمدها

درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.<sup>۳</sup>

درآمدهای عمومی که توسط دستگاه‌های دولتی جمع‌آوری می‌گردند در «حساب‌های تمرکز وجوه درآمدهای عمومی» که به نام دستگاه دولتی هستند، جمع می‌شوند. این حساب‌ها به نام دستگاه بوده و توسط خزانه برای هر دستگاه افتتاح شده و غیر قابل برداشت است. قابل ذکر است به حساب‌های مزبور، «حساب رابط» نیز گفته می‌شود. در ماده (۱) آئین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی چنین آمده است: برای وصول انواع درآمدها اعم از عمومی، اختصاصی منظور در بودجه کل کشور و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به تعداد لازم حساب تمرکز وجوه با رعایت ماده (۱۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور<sup>۴</sup> نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و عنداللزوم حساب‌های رابط نزد شعب سایر بانک‌های دولتی که از طریق بانک مذکور نمایندگی داشته باشند، افتتاح می‌شود.

۱. آئین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی.

۲. گفتنی است کمیته تخصیص در تعیین کلیات تخصیص نقش اصلی را ایفا می‌کند.

۳. ماده (۱۰) قانون محاسبات عمومی، مصوب سال ۱۳۶۶

۴. ماده (۱۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶:

«حساب‌های خزانه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا شعب سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند به درخواست خزانه‌دار کل کشور و یا مقام مجاز از طرف او افتتاح و یا مسدود می‌گردد و استفاده از حساب‌های مزبور با حداقل امضاء

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

درآمدهای عمومی جمع شده در حساب‌های رابط دستگاه‌ها بسته به اینکه درآمد مربوط «ملی» یا «استانی» باشد، روال‌های متفاوتی را طی می‌کند. در قوانین بودجه سنواتی درآمدهای ملی و استانی مشخص می‌شود.<sup>۱</sup> به عنوان مثال درآمدهای حاصل از فروش نفت ملی تلقی می‌گردد، اما بخشی از درآمدهای مالیاتی به صورت استانی وصول می‌شود. درآمدهای مالیاتی که به صورت ملی تعریف شده‌اند به طور مستقیم به حساب رابط دستگاه در تهران واریز می‌شود و پس از تجمیع در آن حساب، در فواصل زمانی مشخص به حساب تمرکز وجوه خزانه واریز می‌شود. ذکر این نکته ضروری است که منابع حاصل از بند «سایر منابع تأمین اعتبار» مانند وام، انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل و عناوین مشابه که در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود و ماهیت درآمدی ندارند نیز، روال مزبور را طی می‌کنند.<sup>۲</sup> درآمدهای استانی مانند مالیات حقوق کارکنان اعم از دولتی و غیردولتی ابتدا در حساب‌های رابط دستگاه‌های استانی تجمیع شده و از آنجا به حساب خزانه معین استان منتقل می‌شود و سپس از خزانه معین استان به حساب تمرکز وجوه عمومی نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود.<sup>۳</sup> در خصوص خزانه معین استان نیز گفتنی است که در قانون برنامه سوم توسعه - سال ۱۳۷۹ - به منظور غیرمتمرکز نمودن نظام درآمد - هزینه استان‌ها، «خزانه معین استان» تشکیل شد. خزانه معین در واقع شعبه‌ای از خزانه‌داری کل در استان است که اختیارات مشابه با خزانه کل در استان را دارد. کلیه درآمدهای استانی جمع‌آوری شده توسط دستگاه‌های استانی ابتدا به حساب درآمد عمومی خزانه معین واریز می‌شود. سپس از طریق خزانه معین استان به خزانه‌داری کل انتقال می‌یابد.<sup>۴</sup> همچنین کلیه اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌های استانی از طریق خزانه‌های معین استان‌ها به حساب پرداخت این دستگاه‌ها واریز می‌شود. مهم‌ترین وظایف خزانه معین به شرح زیر است:

- انجام امور مربوط به دریافت‌های دولت اعم از درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی، سپرده‌ها و سایر دریافت‌های دولت در سطح استان.
- دریافت تنخواه‌گردان استان و واگذاری تنخواه‌گردان حسابداری و پرداخت درخواست وجه ذی‌حسابی‌ها.
- نگهداری حساب و تمرکز درآمدهای وصولی به تفکیک انواع حساب‌های بانکی و منابع درآمد.

---

مشترک دو نفر از مقامات خزانه‌داری کل که کارمند رسمی دولت باشند به معرفی خزانه‌دار کل کشور و در غیاب او مقامی که طبق حکم وزیر امور اقتصادی و دارایی موقتاً عهده‌دار وظایف او می‌باشد خواهد بود. کلیه مکاتباتی که موجب نقل و انتقال موجودی حساب‌های خزانه گردد باید حداقل با دو امضاء مقامات مجاز مذکور در این ماده صادر شود.»

۱. در جدول شماره (۵)؛ ماده واحد و جداول کلان منابع و مصارف بودجه درآمدهای برحسب استان و ملی معین می‌شود. جزئیات کامل‌تر این مهم در جدول شماره (۳) پیوست شماره (۲) ارائه می‌گردد.

۲. مواد (۱۱) و (۱۲) قانون محاسبات عمومی کشور

۳. حساب خزانه معین استان نیز مانده بقیه حساب‌های رابط عموماً نزد بانک ملی است.

۴. با فراهم شدن بستر خزانه‌داری الکترونیک این فرایند تسریع شده است.

- ابلاغ اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی تابع نظام بودجه استانی بر اساس مصوبات کمیته تخصیص اعتبار مرکز<sup>۱</sup> و استان به دستگاه‌های اجرایی و ذی‌حسابان بودجه‌های استانی.
- ارائه گزارش‌های ماهیانه به خزانه‌داری کل، از صورت دریافت‌ها و پرداخت‌ها و موجودی‌ها، به تفکیک انواع حساب‌ها با رعایت طبقه‌بندی درآمدها و اعتبارات قانون بودجه کل کشور.
- افتتاح حساب‌های بانکی دولتی (حساب تمرکز درآمد و حساب پرداخت برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی استان) در شعبه مرکزی بانک ملی استان.

ذکر این نکته ضروری است، کلیه حساب‌های خزانه‌های معین استان‌ها با تأیید خزانه کل کشور، نزد شعبه مرکزی بانک ملی مرکز هر استان افتتاح می‌شود. همچنین، لازم به ذکر است برخی از درآمدهای استانی روال نسبتاً متفاوتی از آنچه اشاره شد، طی می‌کنند. به عنوان مثال، درآمد جرائم رانندگی، عوارض خروج از کشور و مالیات ارزش افزوده واردات این‌گونه هستند. درآمدهای مزبور مانند درآمدهای ملی ابتدا به حساب دستگاه مرکزی به‌عنوان نمونه نیروی انتظامی تهران واریز شده و سپس با فواصل زمانی مشخص<sup>۲</sup> به حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه واریز می‌شود.

نمودار ۵ شمای کلی از فرایند وصول درآمدهای عمومی به تفکیک ملی و استانی را نشان می‌دهد. قابل توجه است محور سوم نمودار درآمدهای عمومی خاص را نشان می‌دهد که پیش‌تر از نظر گذشت.

---

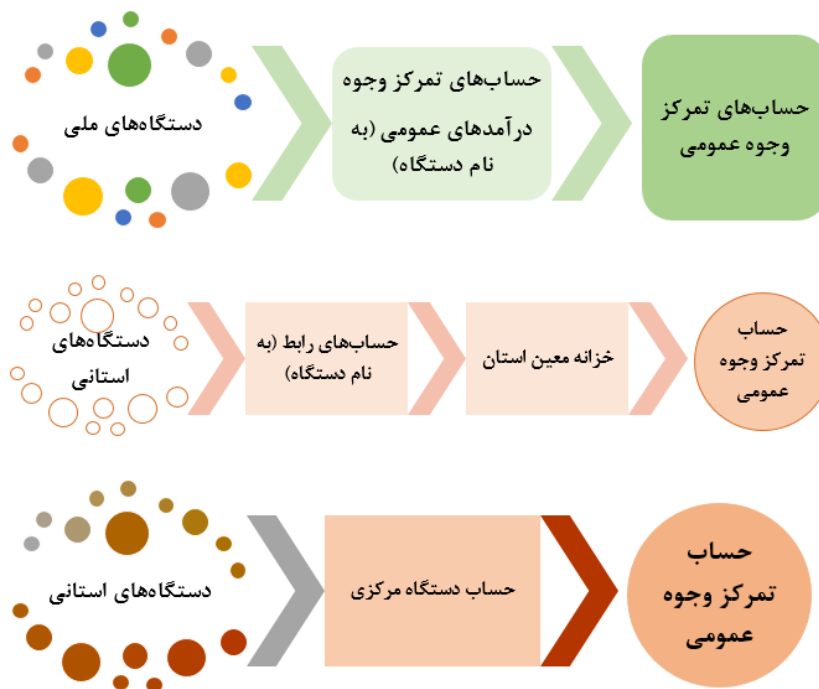
۱. ماده (۶)؛ آئین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه کشور (مصوبه شماره ۷۵۱۲۸ مورخ ۱۳۵۳/۲/۱۵ هیأت وزیران):

«برای تخصیص اعتبارات مصوب در بودجه عمومی دولت کمیته‌ای مرکب از وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه، یکی از صاحب‌منصبان آن سازمان و مدیر کل خزانه و مدیر کل نظارت بر اجرای بودجه تشکیل خواهد شد. ریاست این کمیته با وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه خواهد بود.»

گفتنی است، در زمان تصویب این قانون، به رئیس سازمان برنامه و بودجه، عنوان وزیر مشاور گفته می‌شد. در حالی که الان به عنوان معاون رئیس‌جمهور شناخته می‌شود.

۲. عمدتاً ماهیانه

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)



نمودار ۵: جریان وصول درآمدهای عمومی به تفکیک ملی و استانی  
مأخذ: روحانی و ابوحمزہ (۱۳۹۴) و یافته‌های پژوهش

### ۲-۱-۵- توزیع اعتبارات حساب تمرکز درآمدهای عمومی

منابع موجود در حساب تمرکز درآمدهای عمومی خزانه، روزانه میان دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی توزیع می‌شود. منابع موجود در حساب مزبور با توجه به جداول بودجه و تخصیص‌های صورت گرفته به حساب‌های «اعتبارات هزینه‌ای»، «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، «تملک دارایی‌های مالی» و «حساب خزانه‌های استانی» واریز می‌شود. گفتنی است، این انتقال وجوه صرفاً با اهداف محاسباتی و حسابداری صورت می‌گیرد. در گام بعد به حساب پرداخت دستگاه و یا خزانه معین استان پرداخت می‌شود.



نمودار ۶: توزیع اعتبارات از محل حساب‌های تمرکز وجوه عمومی

مأخذ: روحانی و ابوحمزه (۱۳۹۴) و یافته‌های پژوهش

هر دستگاه دارای چهار نوع حساب پرداخت برای دریافت «اعتبارات هزینه‌ای»، «اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای»، «اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی» و «اعتبارات از محل سایر منابع تأمین اعتبار»<sup>۱</sup> است. ذکر این نکته ضروری است که احتمال دارد برخی دستگاه‌ها صرفاً به تفکیک حسابداری اکتفا شده باشد. اما برای دستگاه‌هایی که اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای بالایی دارند، معمولاً حساب‌های مربوطه تفکیک شده است.

۱. ماده (۱۲) قانون محاسبات عمومی

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی تصریح می‌دارد کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی - به‌استثناء بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری - و واحدهای تابعه آن‌ها در مرکز و شهرستان‌ها حسب مورد از طرف خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان‌ها در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح خواهد شد. قابل توجه است این مهم در مورد مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون مزبور<sup>۱</sup> مادامی که از محل درآمدهای وجهی دریافت کنند، توسط خزانه از طریق حساب بانکی مذکور قابل پرداخت خواهد بود. توجه به این نکته ضروری است که بر اساس ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، نحوه تعیین بانک‌های عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای خدمات بانکی دستخوش تغییراتی شد<sup>۲</sup> که در ادامه مورد بررسی و مذاقه قرار خواهد گرفت.

برای دریافت اعتبارات، ذی‌حساب<sup>۳</sup> دستگاه یا شرکت دولتی به درخواست دستگاه و بر اساس موافقت‌نامه، از خزانه‌داری درخواست وجه نموده و خزانه‌داری بر اساس مقررات مربوط و منابع موجود در حساب‌های تمرکز وجوه اقدام کرده و وجوه را به حساب دستگاه واریز می‌کند. در اصطلاح خزانه به حساب پرداخت دستگاه «بانک پرداخت وجوه» نیز گفته می‌شود. گفتنی است، پرداخت اعتبارات درخواستی دستگاه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی و نیز پرداخت اعتبارات درخواستی شرکت‌های دولتی از محل درآمدهای خودشان، باید بدون تأخیر انجام شود؛ اما پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها از محل درآمدهای عمومی، بر اساس سقف ردیف بودجه و اعتبار تخصیص یافته به دستگاه مزبور - توسط کمیته تخصیص - و با توجه به موجودی خزانه صورت می‌گیرد.<sup>۴</sup> فرایندی که منجر به پرداخت اعتبار به دستگاه‌ها می‌شود را «فرایند هزینه‌کرد اعتبارات دستگاه‌ها» می‌نامند که دارای هفت (۷) مرحله کلی است که عبارتند از «تصویب ردیف بودجه مربوط به هر دستگاه در مجلس»، «ابلاغ بودجه مصوب»، «تبادل موافقت‌نامه میان دستگاه و سازمان برنامه و بودجه کشور»، «تخصیص اعتبار

۱. مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی دارد، تشکیل شده و یا می‌شود (ماده ۵ قانون محاسبات عمومی).

۲. دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، در راستای اجرای تکلیف ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار رسید و طی بخشنامه شماره ۱۳۹۴/۰۵/۰۶ با شماره ۹۴/۱۱۴۹۸۵/۱۰ مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۱۰ توسط بانک مرکزی ابلاغ شد. این بخشنامه در سال ۱۳۹۴ مورد بازبینی قرار گرفته و در ۱۳۹۴/۰۵/۰۶ با شماره ۹۴/۱۱۴۹۸۵/۱۰ ابلاغ شد.

۳. ذی‌حساب مأموری است که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمان رسمی واجد صلاحیت به منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود (ماده ۳۱، قانون محاسبات عمومی).

۴. یکی از مؤلفه‌های مهم در روال خزانه‌داری، تنخواه‌گردان است که به منظور تسهیل در پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی دستگاه‌ها و پیش از انجام هزینه، در اختیار دستگاه قرار می‌گیرد. برای آشنایی از فرایند و انواع تنخواه‌گردان، به روحانی و ابوحمز (۱۳۹۴) رجوع شود.

در کمیته تخصیص»، «ابلاغ اعتبار تخصیص یافته به هر دستگاه توسط کمیته تخصیص»، «درخواست وجه توسط ذی حساب دستگاه از خزانه» و «پرداخت اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌ها توسط خزانه» است. پرداخت اعتبارات از طرف خزانه به دستگاه معمولاً به دو شیوه کلی «پرداخت به ذی نفع نهایی/ پرداخت مبتنی بر حواله» و «پرداخت به دستگاه دولتی/ پرداخت مبتنی بر تخصیص» است. در شیوه نخست بر اساس اعلام دستگاه، خزانه از محل اعتبارات دستگاه مزبور وجوه را به ذی نفع نهایی پرداخت می‌کند. در حالی که در روش دوم اعتبارات بر اساس قانون به خود دستگاه پرداخت شده و هزینه‌کرد این اعتبارات با صلاحدید ذی حساب و رئیس دستگاه صورت می‌گیرد. در حال حاضر به‌جز پرداخت حقوق و دستمزد- بدون احتساب رفاهیات- کلیه پرداخت‌ها بر اساس شیوه دوم (پرداخت مبتنی بر تخصیص) صورت می‌پذیرد. همچنین، با توجه به اینکه در ابتدای سال مالی درآمدهای وصول شده خزانه هنوز به میزانی نرسیده که جوابگوی هزینه‌های تعهد شده دستگاه‌ها باشد؛ خزانه‌داری کل، وجوهی را در قالب تنخواه‌گردان در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌دهد. دستگاه‌ها می‌توانند تا یک سقف مشخص در طول ماه هزینه نموده و با ارائه اسناد هزینه‌کرد تا پایان ماه به خزانه‌داری یا خزانه‌های معین استان‌ها، مجدداً درخواست تنخواه‌گردان کنند.

### ۲-۵- حساب تمرکز وجوه اختصاصی

این حساب محل تجمع همه درآمدهای اختصاصی دستگاه‌هاست. در واقع درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها در این حساب تجمع شده و طبق بودجه مصوب به دستگاه مربوطه تخصیص داده می‌شود.

#### ۱-۲-۵- وصول درآمدهای اختصاصی

قانون محاسبات عمومی درآمدهای اختصاصی را درآمدهایی عنوان می‌کند که به‌موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه تحت این عنوان منظور می‌گردد. در رابطه با درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها نیز فرایندی مشابه درآمدهای عمومی طی می‌شود. بدین ترتیب که دستگاه‌ها، درآمدهایی که طبق قانون اختصاصی تعریف شده‌اند را در حساب‌هایی (تحت عنوان رابط) که خزانه به نام آن‌ها افتتاح کرده و غیر قابل برداشت هستند، واریز می‌نمایند. نام این حساب‌ها، «حساب تمرکز وجوه درآمدهای اختصاصی» است. این حساب‌ها نیز همانند حساب‌های رابط درآمدهای عمومی می‌توانند نزد بانک مرکزی و یا بانک‌های دولتی باشند که عملاً نزد بانک ملی افتتاح می‌شوند.<sup>۱</sup>

به طور کلی فرایند جابجایی درآمدهای اختصاصی از حساب‌های رابط به حساب خزانه به شرح ذیل است؛

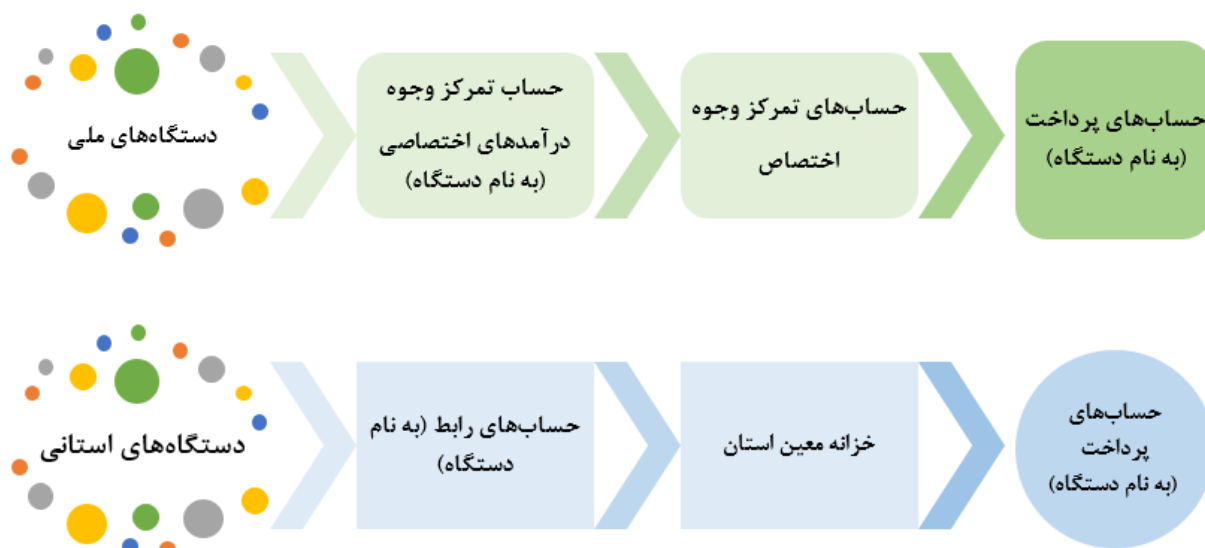
- درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های ملی همانند درآمدهای عمومی، مستقیماً به «حساب تمرکز وجوه اختصاصی» خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود.

۱. ماده (۱) آئین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

- درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های استانی به حساب خزانه معین آن استان منتقل می‌شود. این درآمدها در حال حاضر برخلاف درآمدهای عمومی دستگاه‌های استانی که به حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه مرکز جابجا می‌شوند، به خزانه کل نرفته و مستقیماً از خزانه‌های معین به حساب همان دستگاه جهت هزینه واریز می‌شود.

ذکر این نکته ضروری است که پس از تخصیص بر اساس قانون بودجه در صورت وجود مازاد این درآمدها، میزان مازاد در پایان سال مالی به حساب تمرکز وجوه عمومی انتقال می‌یابد.<sup>۱</sup> نمودار ۷ شمای کلی از جریانات (وصول و تخصیص) درآمدهای اختصاصی به تفکیک ملی و استانی را نشان می‌دهد.



نمودار ۷: شمای کلی از جریانات (وصول و تخصیص) درآمدهای اختصاصی به تفکیک ملی و استانی

مأخذ: روحانی و ابوحمزه (۱۳۹۴) و یافته‌های پژوهش

### ۲-۲-۵- توزیع اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی

همانطور که پیش‌تر از نظر گذشت، درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها ابتدا به حساب‌های رابط- حساب‌های غیرقابل برداشت متعلق به دستگاه‌ها نزد بانک‌های دولتی و یا بانک مرکزی واریز می‌شود و سپس در بازه زمانی تعیین شده به حساب تمرکز وجوه درآمدهای اختصاصی منتقل می‌شود. بر اساس قانون درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها به محض وصول، بدون نیاز به مصوبه کمیته تخصیص، در سقف اعتبارات مصوب قابل دریافت از خزانه است. نحوه پرداخت اعتبارات مصوبه دستگاه‌های استانی از محل درآمدهای اختصاصی آن‌ها، مشابه دستگاه‌های ملی است با این تفاوت که درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های استانی در حساب خزانه معین استان متمرکز

۱. ماده (۶۴- اصلاح سال ۱۳۷۹) قانون محاسبات عمومی کشور



می‌گردد و بدون آنکه به خزانه مرکز منتقل شود به درخواست دستگاه و با در نظر گرفتن مقررات توسط خزانه معین به دستگاه استانی پرداخت می‌شود.

### ۳-۵- حساب تمرکز وجوه سپرده

بر اساس ماده (۴۱) قانون محاسبات «وجوهی که به وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی - به استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری - به عنوان سپرده و یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آن‌ها دریافت می‌گردد»، باید در حساب‌هایی متمرکز شود. این تمرکز در حسابی با عنوان «حساب تمرکز وجوه سپرده» خزانه نزد بانک مرکزی انجام می‌شود.

### ۱-۳-۵- وصول وجوه سپرده

بر اساس قانون محاسبات عمومی<sup>۱</sup> هر دستگاهی همانند درآمدهای اختصاصی خود، یک حساب برای جمع‌آوری وجوه سپرده دارد. این حساب غیر قابل برداشت بوده و توسط خزانه برای دستگاه افتتاح می‌شود. این حساب نیز مشابه دیگر حساب‌های رابط بر اساس قانون باید در بانک مرکزی و یا در یکی از بانک‌های دولتی افتتاح شود.<sup>۲</sup> وجوه سپرده که در این حساب‌ها جمع‌آوری می‌شود وجوهی هستند که «به عنوان سپرده و یا وجه‌الضمان (وثیقه و یا نظایر آن‌ها)» دریافت می‌گردد.

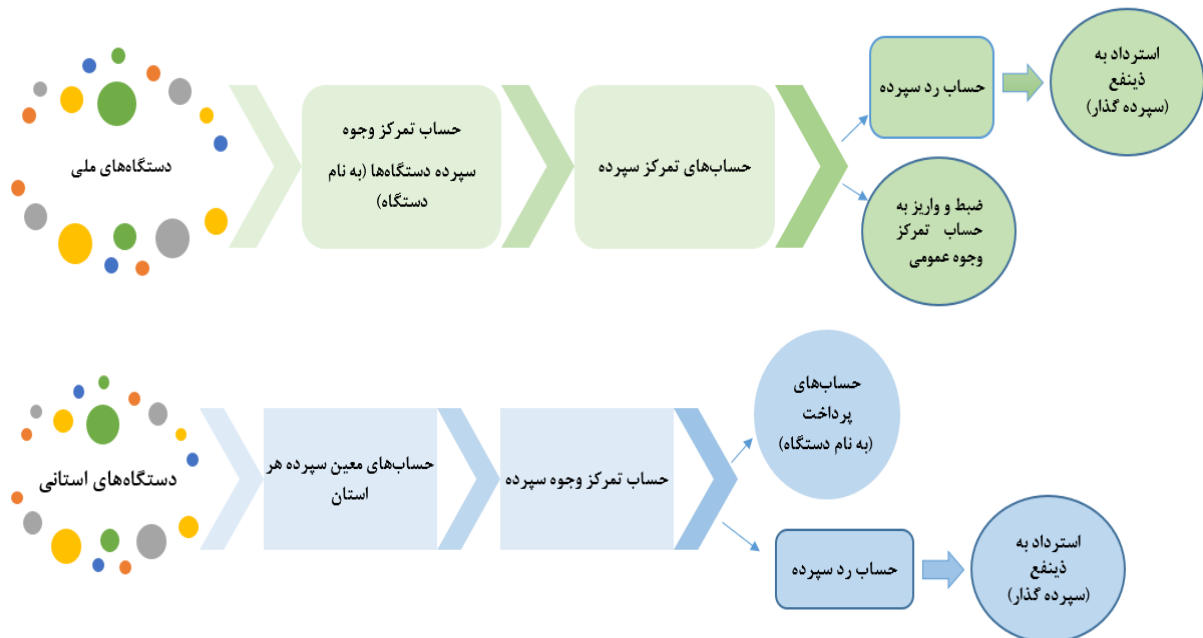
گفتنی است، در رابطه با دستگاه‌های ملی این وجوه از حساب‌های رابط مخصوص دستگاه به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود. این عمل بر اساس قانون محاسبات «در آخر هر ماه» انجام می‌شود. در رابطه با دستگاه‌های استانی نیز بر اساس «آئین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور»، مستقیماً به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود؛ اما به لحاظ حسابداری بر اساس ماده (۱۶) آیین‌نامه فوق حساب‌هایی با عنوان «حساب‌های معین سپرده استان» نزد خزانه معین استان افتتاح شده و خزانه معین استان، «وجوه سپرده دریافتی ادارات را که به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه منتقل شده به حساب سپرده دریافتی خود منظور و معادل همان مبلغ را به حساب ارسالی به خزانه در دفاتر خود اعمال حساب می‌نماید. متقابلاً خزانه نیز وجوه دریافتی فوق‌الذکر را به عنوان سپرده‌های دریافتی استان مربوط به اعمال حساب تحویل و تأییدیه لازم برای نمایندگی خزانه ارسال خواهد داشت». به عبارت دیگر، وجوه سپرده به‌طور مستقیم به خزانه مرکز منتقل می‌شود؛ اما به لحاظ حسابداری به

۱. ماده (۴۱) قانون محاسبات عمومی.

۲. عموماً بانک ملی است.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

گونه‌ای عمل می‌شود که گویی پول ابتدا وارد حساب سپرده معین استان گردیده و سپس به خزانه منتقل شده است.<sup>۱</sup>



نمودار ۸: شمای کلی از جریان‌ات وجوه سپرده به تفکیک ملی و استانی

مأخذ: روحانی و ابوحزمه (۱۳۹۴) و یافته‌های پژوهش

### ۲-۳-۵- توزیع وجوه سپرده

ماده (۳۰) قانون محاسبات عمومی سپرده<sup>۲</sup> را به شرح ذیل تعریف کرده است:  
(الف) وجوهی که طبق قوانین و مقررات به‌منظور تأمین و یا جلوگیری از تضییع حقوق دولت دریافت می‌شود و استرداد و یا ضبط آن تابع شرایط مقرر در قانون و مقررات و قراردادهای مربوط است.  
(ب) وجوهی که به‌موجب قراردادها و یا احکام صادره از طرف مراجع قضایی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی دریافت می‌شود و به‌موجب قراردادها و احکام مراجع مذکور کلاً یا بعضاً قابل استرداد است.  
(ج) وجوهی که بر اساس مقررات قانونی توسط اشخاص نزد دستگاه‌های دولتی به نفع اشخاص ثالث تودیع می‌گردد تا با رعایت مقررات مربوطه ذی‌نفع پرداخت شود.

موجودی حساب‌های تمرکز وجوه سپرده دستگاه‌ها، پس از انتقال به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی تا موعد مقرر در قانون، نزد خزانه باقی می‌ماند که بخش عمده این سپرده‌ها از دو محل تأمین می‌گردد.

۱. بر اساس جزء دوم ماده (۲۶) قانون برنامه ششم توسعه، مزاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برنامه و بودجه کشور برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در قانون بودجه‌ای سنواتی در مقاطع سه ماهه بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌شود.

۲. وجه‌الضمان یا وثیقه

نخست، وجوهی که تحت عنوان ضمانت حسن انجام کار توسط پیمانکاران طرح‌های عمرانی سپرده‌گذاری می‌شود و دوم وجوهی که قانوناً به‌منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص توسط صاحبان تعهد سپرده‌گذاری می‌شود.

در ابتدای هر سال، خزانه از محل حساب وجوه سپرده مبلغی تا حدود ده (۱۰) درصد سپرده‌های رد شده سال قبل هر دستگاه را به‌عنوان «تنخواه‌گردان رد سپرده» در اختیار ذی‌حساب دستگاه قرار می‌دهد. رد وجوه سپرده توسط دستگاه به ذینفع با رعایت مقررات مربوطه و با تأیید رئیس دستگاه صورت می‌پذیرد. در صورتی که عدم استرداد مبلغ سپرده به حساب خزانه یا حساب دستگاه مربوطه واریز می‌گردد.

فرایند رد سپرده برای دستگاه‌های استانی، توسط خزانه معین استان انجام می‌گیرد. به این منظور برای خزانه‌های معین استان نزد بانک «تنخواه‌گردان رد سپرده استان» خزانه کل، حسابی تحت عنوان ملی مرکز هر استان افتتاح می‌کند و بر اساس درخواست خزانه معین و تشخیص خزانه مرکز، تنخواه‌گردان رد سپرده در اختیار خزانه معین استان قرار می‌گیرد. روال رد وجوه سپرده و رابطه میان خزانه معین و دستگاه‌های استانی، مشابه فرایند روال‌ها و روابط میان خزانه و دستگاه‌های مرکز است.<sup>۱</sup>

### ۴-۵- جریان وجوه شرکت‌های دولتی

جریان وجوه میان شرکت‌های دولتی و خزانه‌داری کل در خصوص روال وصول درآمدها و توزیع وجوه تا حدودی نسبت به بودجه عمومی دولت متفاوت است. در ادامه فرایند وصول درآمدها و توزیع اعتبارات شرکت‌های دولتی ارائه شده است.

#### ۱-۴-۵- درآمدهای شرکت‌های دولتی

بر اساس قانون محاسبات عمومی<sup>۲</sup> درآمد شرکت‌های دولتی به حساب‌های تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی که توسط خزانه در بانک مرکزی یا بانک‌های دولتی افتتاح شده واریز می‌شود. این حساب‌ها به نام شرکت بوده و عموماً در بانک ملی ایران افتتاح می‌شود. به بیان دیگر، برخلاف منابع بودجه عمومی، حساب کلی که تمامی درآمدهای شرکت‌های دولتی در آن تجمیع شود، وجود ندارد. شرکت‌ها بعد از واریز درآمد خود به این حساب‌ها می‌توانند با رعایت قوانین مربوطه از حساب برداشت کرده و هزینه نمایند.<sup>۳</sup> گفتنی است، منابع حاصل از انتشار اوراق مشارکت توسط شرکت‌های دولتی نیز روال مزبور را طی می‌کند.

۱. برخی از دستگاه‌ها که دارای حجم سپرده قابل توجهی بوده‌اند، طی توافقاتی مجوز استفاده از موجودی حساب سپرده دستگاه خود را، مازاد بر تعهدات سال جاری اخذ نموده‌اند؛ به این معنی که از محل این سپرده‌ها، تسهیلات به کارکنان دستگاه ذی‌ربط اعطا شود (روحانی و ابوحمز، ۱۳۹۴).

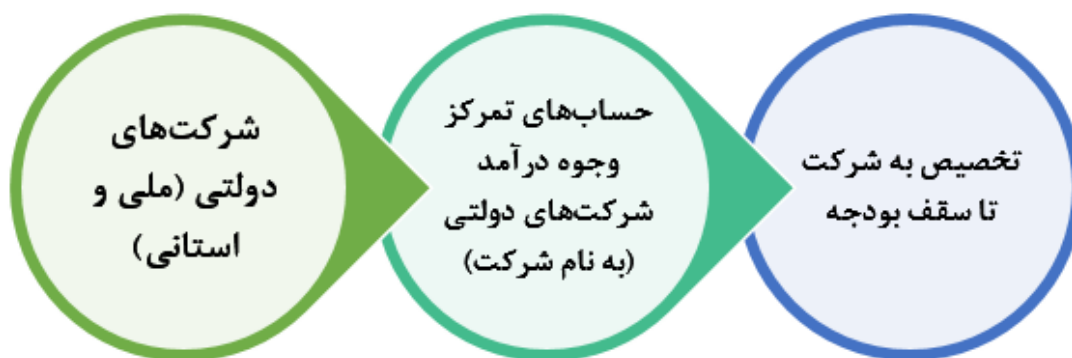
۲. ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی و ماده (۱) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون مزبور.

۳. ذکر این نکته ضروری است که روال درآمدی شرکت‌های ملی و شرکت‌های استانی مشابه هستند.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

### ۲-۴-۵- توزیع وجوه شرکت‌های دولتی

منابع بودجه شرکت‌های دولتی<sup>۱</sup> شامل «درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات»، «تسهیلات و وام‌های بانکی»، «اعتبارات از محل منابع عمومی دولت» می‌شود. کلیه این موارد باید به حساب‌های شرکت‌های دولتی تحت نظارت خزانه واریز گردد. بر اساس قانون خزانه‌داری مکلف است ترتیبات لازم برای استفاده شرکت‌های دولتی از وجوه خود را، در حدود بودجه مصوب فراهم نماید. وجوه مربوط به درآمدهای شرکت از محل فروش کالا و خدمات، پس از کسر مالیات و سود ویژه به محض درخواست ذی حساب شرکت، در اختیار شرکت قرار می‌گیرد. اعتبارات مصوب از محل منابع عمومی دولت نیز حسب درخواست ذی حساب مشروط به «تبادل موافقت‌نامه میان دستگاه با سازمان برنامه و بودجه کشور»، «تأیید و تصویب کمیته تخصیص» و «موجود بودن منابع کافی در حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه» قابل پرداخت خواهد بود.



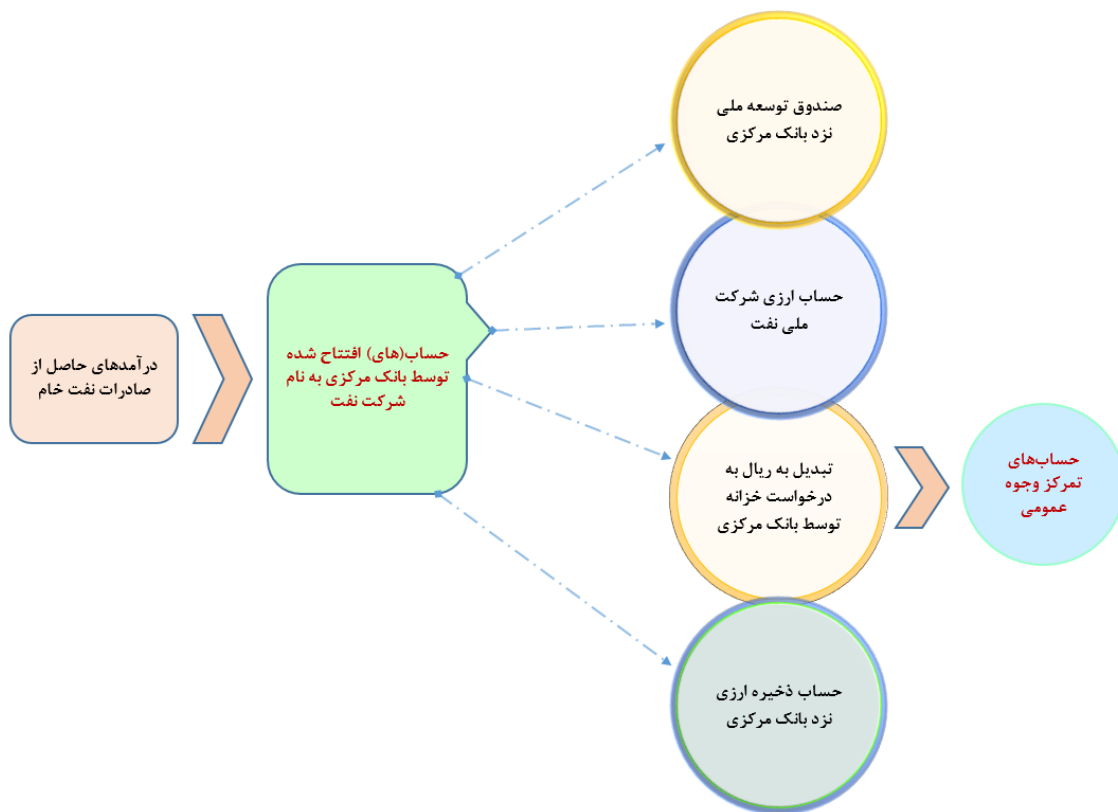
نمودار ۹: شمای کلی از جریان‌های مالی شرکت‌های دولتی  
مأخذ: روحانی و ابوحمزه (۱۳۹۴) و یافته‌های پژوهش

### ۵-۵- درآمد نفت

نمودار زیر فرایند درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی توسط شرکت ملی نفت به حسابی که توسط بانک مرکزی افتتاح شده واریز می‌شود. برای مثال بانک مرکزی در یک بانک در آمستردام حسابی را به نام شرکت ملی نفت ایران افتتاح می‌کند. شرکت ملی نفت به خریدار نفت اعلام می‌کند که پول نفت را به آن حساب واریز نماید. پس از واریز پول نفت به آن حساب، این منابع طبق قوانین مصوب به مصارف گوناگون می‌رسد. به عنوان مثال، بخشی

۱. لازم به ذکر است، کلیه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها که در بودجه کل کشور برای آن‌ها سود ویژه پیش‌بینی شده است، مکلفند در هر ماه به میزان یک دوازدهم (۱/۱۲) مالیات و یک دوازدهم (۱/۱۲) سهم دولت از ویژه شرکت پیش‌بینی شده در بودجه سالیانه را به دولت جابجا کنند. در مواردی که شرکت‌های دولتی به موجب قانون مکلف به پرداخت قسمتی از درآمد عمومی می‌باشند خزانه بر اساس قانون مجاز است نسبت به انتقال وجود مذکور به حساب تمرکز درآمد عمومی اقدام نماید. بر همین اساس مبالغ یاد شده ماهیانه از حساب تمرکز درآمدی شرکت کسوف ابتدا به حساب تمرکز درآمدی سازمان امور مالیاتی واریز و در بازه‌های زمانی معین به حساب تمرکز درآمدهای عمومی خزانه انتقال خواهد یافت.

از آن بر اساس سهم معین شده در قوانین بودجه به صندوق توسعه ملی اختصاص پیدا می‌کند.<sup>۱</sup> سپس چهارده و نیم (۱۴/۵) درصد آن به حساب ارزی شرکت ملی نفت ایران نزد بانک مرکزی واریز می‌شود. آن میزان از منابع مصوب از این محل برای بودجه‌های سنواتی نیز توسط بانک مرکزی پس تبدیل به ریال بر اساس به حساب درآمدهای عمومی خزانه نزد آن بانک واریز می‌کند. گفتنی است در صورت وجود درآمد مازاد ناشی از صادرات نفت و میعانات نفتی به حساب ذخیره ارزی واریز خواهد شد.<sup>۲</sup> همان‌طور که ملاحظه می‌شود سهم شرکت ملی نفت به خزانه کل کشور واریز نشده و بر اساس روال قانونی آن اختصاص پیدا نمی‌کند. ذکر این نکته ضروری است، کارآمدی خزانه‌داری مستلزم پوشش کلیه منابع و مصارف عمومی دولت است.



نمودار ۱۰: شمای کلی از جریان منابع حاصل از صادرات نفت خام

مأخذ: روحانی و ابوحزمه (۱۳۹۴) و یافته‌های پژوهش

۱. ماده (۱۶) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور (اساسنامه صندوق توسعه ملی).

۲. ماده (۱۷) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور.

### ۶- وظایف خزانه‌داری

دولت‌ها باید از اجرای کارایی بودجه و مدیریت منابع مالی اطمینان داشته باشند. به بیان دیگر، ضرورت دارد که وجوه مورد نیاز برای برنامه‌ها و دستگاه‌های مختلف به‌موقع تأمین شود و هزینه استقراض دولت به حداقل کاهش یابد. بدین ترتیب مدیریت صحیح دارایی‌ها و بدهی‌های مالی امری ضروری است. مدیریت مالی در دولت فعالیت‌های گوناگونی را دربر می‌گیرد. تهیه و تدوین سیاست مالی، تنظیم بودجه و اجرای آن، مدیریت عملیات مالی، حسابداری و حسابرسی و ارزیابی از جمله این فعالیت‌ها هستند. در این میان خزانه‌داری در ایفای مأموریت خود، وظایف زیر را بر عهده دارد:<sup>۱</sup>

- مدیریت پول نقد (نقدینگی) و برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی جریان نقدی؛
- مدیریت بدهی دولت و تضمین‌ها، مدیریت کمک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی و مدیریت دارایی‌های مالی؛
- مدیریت حساب‌های بانکی دولت؛
- حسابداری و گزارش‌دهی.

ترتیبات سازمانی و توزیع مسئولیت‌ها برای انجام فعالیت‌های یاد شده در کشورهای مختلف متفاوت است؛ به عنوان مثال، در برخی کشورها تمرکز اداره خزانه‌داری تنها بر وظایف مدیریت بدهی و وجوه است.

#### ۶-۱- مدیریت پول نقد (نقدینگی)، برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی جریان نقدی

مدیریت صحیح منابع و توزیع قاعده‌مند مصارف دولتی تحت عنوان مدیریت نقدینگی شناخته می‌شود که بخش مهمی از فرایندهای خزانه‌داری را تشکیل می‌دهد. اهداف کلی مدیریت وجوه نقد و پیش‌بینی جریان نقدی - که از مهم‌ترین پیش‌نیازهای انضباط مالی دولت و یکی از عناصر کلیدی اقتصاد کلان و مدیریت بودجه است - شامل کنترل مخارج، اجرای مؤثر و کارآمد بودجه، کاهش هزینه استقراض دولت و افزایش هزینه فرصت و کارایی منابع است.

اجرای کارآمد بودجه نیازمند آن است که مطالبات بر اساس ضوابط قراردادهای پرداخت شود، درآمدها به‌موقع وصول شود، هزینه‌ها کاهش یابد و با کمترین نرخ بهره ممکن استقراض شود یا از طریق انتشار اوراق درآمدزا، نقدینگی بیشتری ایجاد گردد. همچنین، پرداخت‌ها باید بر اساس موعد پرداخت به‌دقت زمان‌بندی شود (آلن و توماسی، ۲۰۰۱).

نگهداری پول بدون استفاده، به دلیل نداشتن عواید حاصل از بهره، هزینه‌بر است. به بیان دیگر بلااستفاده ماندن منابع هزینه فرصت دارد. از دیگر سو، پیش‌بینی جریان نقدی در سطح کلان نیاز به استقراض را به

۱. لازم به ذکر است منظور خزانه‌داری ایران نیست بلکه به طور کلی وظایف خزانه‌داری مدنظر است.

حداقل می‌رساند. اعتبار اعطایی نظام بانکی به دولت، یک هدف کلیدی در اقتصاد کلان و یک شاخص عملکرد در برنامه‌های مالی است. زیرا تمرکز بر بهبود عملکرد مالی، بر مدیریت وجوه نقدینگی و جریان نقدی تأثیرگذار است. مدیریت پول نقد (نقدینگی)، برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی جریان نقدی به‌طور کلی بر مبنای جریان‌های ورودی، خروجی و شیوه‌های پرداخت انجام می‌گیرد. زیرا باید فاصله بین زمان دریافت وجوه نقد و زمان در دسترس بودن آن برای اجرای برنامه‌های هزینه به حداقل کاهش یابد. هدف اصلی کنترل جریان‌های خروجی وجوه نقد، عبارت است از اطمینان از وجوه نقد کافی در هنگام سررسید پرداخت‌ها، به حداقل رساندن هزینه مبادلات و حفظ سازگاری جریان‌های خروجی وجوه نقد با جریان‌های ورودی وجوه نقد و محدودیت‌های مالی. روش‌های پرداخت نیز با توجه به زیرساخت‌های بانکی و ماهیت هزینه‌ها بر هزینه مبادلات جریان خروجی وجوه نقد تأثیر می‌گذارند.<sup>۱</sup>

متمركز سازی مانده وجوه نقد و حساب‌های مستقل خزانه یکی از مهم‌ترین ابزار (شیوه)های به حداقل رساندن هزینه استقراض و حداکثر رساندن سپرده‌های بهره‌دار است که مانده وجوه نقد عملیاتی را در پایین‌ترین سطح نگه می‌دارد. به بیان دیگر، با حساب مستقل<sup>۲</sup> می‌توان مانده وجوه نقد را به صورتی کارا متمرکز ساخت. حساب مستقل خزانه، شامل یک حساب یا مجموعه‌ای از حساب‌های مرتبط است که دولت کلیه پرداخت‌ها را از طریق آن انجام می‌دهد. متمركز سازی مانده‌های وجوه نقد درون یک حساب مستقل به معنای بهینه‌سازی مدیریت وجوه است. این امر سبب اجتناب از استقراض و پرداخت بهره اضافی برای تأمین مالی هزینه‌های برخی از دستگاه‌هاست، در حالی که برخی دیگر از واحدها دارای مانده حساب بانکی بدون استفاده هستند.

به طور کلی، برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی جریان نقدی به‌منظور اطمینان از سازگاری جریان‌های خروجی و ورودی وجوه نقد و همین‌طور تدوین برنامه استقراض است. برنامه‌ریزی وجوه نقد باید از قبل انجام پذیرد و به اطلاع دستگاه‌های استفاده‌کننده از بودجه برسد تا آن دستگاه‌ها از توان اجرای کارایی بودجه خود اطلاع داشته باشد. همچنین، برنامه‌ریزی مالی تدوین برنامه سالیانه وجوه نقد، برنامه اجرای بودجه، برنامه‌های ماهیانه نقد و پیش‌بینی مربوط به هر ماه را دربرمی‌گیرد.

## ۲-۶- مدیریت بدهی دولت و تضمین‌ها، مدیریت کمک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی و

### مدیریت دارایی‌های مالی

هدف اصلی مدیریت بدهی، تأمین مالی کسری بودجه از طریق وام‌ها، انتشار اوراق و طرح‌های مختلف است؛ به گونه‌ای که هزینه بالایی برای تأمین این کسری بودجه، بر دولت تحمیل نگردد. همچنین ضرورت دارد که

۱. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹ (مدیریت هزینه‌های عمومی).

۲. منظور از حساب مستقل، همان حساب واحد خزانه است. همچنین، روش‌های متفاوتی برای متمركز ساختن مبادلات و جریان وجوه نقد وجود دارد. برای آشنایی بیشتر با روش‌های مزبور، به کتاب «مدیریت هزینه‌های عمومی» ترجمه شده مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی رجوع شود.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

دولت‌ها با استفاده از مدیریت بدهی اهداف دیگری مانند توسعه بازارهای مالی، حمایت از سیاست پولی و تشویق پس‌انداز را نیز مد نظر داشته باشند. برای ایجاد یک سیستم منسجم مدیریت بدهی لازم است نکات زیر در نظر گرفته شود:

- ترتیبات قانونی و بودجه‌ای همواره باید برای اجتناب از بدهی‌های غیرقابل پیش‌بینی در نظر گرفته شود. به عنوان نمونه، لازم است قانون مجزایی در حوزه مدیریت عمومی دولت به گونه‌ای وضع شود که فقط یک مقام دولتی مجاز به استقراض باشد. این مقام باید مسئولیت مدیریت مالی را بر عهده داشته باشد. همچنین مقررات مربوط به تعیین حدود استقراض را می‌توان در قوانین بودجه سنواتی گنجانده و در برنامه بودجه باید برنامه سالیانه استقراض مشخص شود. قوانین باید شامل ابزارها و روش‌هایی باشد که دولت می‌تواند آن‌ها را به کار گیرد و به اندازه کافی انعطاف‌پذیر باشند تا زمینه پذیرش توسعه در بازارهای مالی و سیستم‌های فناوری اطلاعات را داشته باشند. علاوه بر این، شفافیت و قابلیت پیش‌بینی اهداف دو اصل مهم در سیاست مدیریت بدهی دولت برای عموم مشخص تلقی می‌گردد (آلن و توماسی، ۲۰۰۱).
- توزیع مسئولیت‌ها برای اجرای سیاست بدهی باید بر اساس ظرفیت‌های فنی وزارت دارایی<sup>۱</sup>، میزان توسعه بازارهای مالی و اهداف مورد توجه باشد. در برخی کشورها بانک مرکزی مسئول اجرای سیاست بدهی و مدیریت اوراق قرضه است. در کشورهای توسعه یافته نیز حرکت به سوی تعهد کامل وزارت دارایی در خصوص مدیریت بدهی‌ها است.
- جهت تأمین مالی کسری بودجه از طریق اوراق قرضه دولتی، مدیریت اوراق به‌عنوان یک ابزار مهم، باید انگیزه لازم را برای رونق بازارهای مالی ایجاد کند. همچنین ضرورت دارد که قراردادهای حمایتی مانند همکاری متقابل مقامات پولی و مالی در نظارت بر میزان اوراق منتشر شده، حمایت در برابر تأمین مالی بیش از میزان بودجه دولت برای انجام مدیریت پولی و تقسیم هزینه این تأمین مالی، انجام شود (مونسرآت و داتلز،<sup>۲</sup> ۱۹۹۷).
- استفاده از ترکیب مناسب ابزارهای راهبردی در ایجاد تعادل فرایند مدیریت بدهی حائز اهمیت است. با توجه به موارد عنوان شده، اصول کلی مدیریت بدهی در ادامه ارائه شده است.

### ۱-۲-۶- ارزیابی ریسک در مدیریت بدهی

مدیریت ریسک، یکی از موارد کلیدی در مدیریت بدهی است. متمرکز کردن عملیات مدیریت بدهی به واحدهای سازمانی مجزا و ایجاد بانک‌های اطلاعاتی بدهی که شامل تمام بدهی‌های دولت است که موجب

۱. سازمان متولی سیاست‌های مالی

2. Monserat and Dattels (1997)



شکل‌گیری سیستم یکپارچه می‌شود و در کنار دسترسی سریع به اطلاعات و داده‌ها، امکان کاهش ریسک را فراهم می‌آورد. برای تخمین ریسک‌های بازار نیز ضرورت دارد که روند نرخ بهره، نرخ ارز، اوراق بهادار و ساختار سبد بدهی مورد ارزیابی دقیق قرار گیرد.

### ۲-۲-۶- توسعه بازارهای بدهی

توسعه یک بازار مناسب، جهت کنترل و تأمین بدهی دولت، مدیریت پولی و توسعه بازارهای مالی را تسهیل می‌کند و موجب کاهش نااطمینانی وام‌دهندگان می‌شود. در این راستا، شکل‌گیری سیستم‌های تسویه یکپارچه سرمایه‌گذاران خارجی را جهت ورود به بازارهای داخلی تشویق کرده و منجر به ایجاد بسترهای گسترده‌تری برای تأمین بدهی می‌شود.

### ۲-۲-۳- مدیریت بدهی‌های خارجی میان‌مدت و بلندمدت

در کشورهای مختلف که درآمدها و ساختارهای مختلف اقتصادی دارند، مدیریت بدهی‌های خارجی متفاوت است. در کشورهای با درآمد پایین، وام‌های مختلف با طرح‌های گوناگون، بخش بزرگی از بدهی‌های خارجی را تشکیل می‌دهند. برای تأمین بدهی‌های خارجی موارد زیر حائز اهمیت است:

- در سیستم مدیریت بدهی خارجی میان‌مدت، انعقاد قرارداد وام‌ها باید توسط یک مقام دولتی مجاز انجام شود و آن مقام ضمانت پرداخت آن را به عهده دارد.
- وام‌های مرتبط جهت ایجاد تعادل در تراز پرداخت‌ها و بودجه نیز باید در برنامه مالی پیوست بودجه قرار گیرند و میزان وام‌های مربوط به طرح‌ها و شرایط مربوط به هر وام نیز باید مشخص گردند. بهتر است این وام‌ها فقط برای تأمین مالی طرح‌های مشخصی که برنامه‌های سرمایه‌گذاری آنها تعیین شده، به کار گرفته شوند.
- در مورد هر وام باید نوع قرارداد و ضمانت، مبلغ پرداختی، سررسید اقساط، زمان‌بندی برگشت، بخشودگی بدهی، بخشی از وام که پرداخت شده و تغییر شرایط مربوط به هر وام، ثبت شود. برای تسهیل در امر مقایسه و حسابداری، بهتر است به‌جای ثبت کلی معاملات، هر معامله به‌طور جداگانه ثبت شود. برای مثال، با توجه به تغییرات نرخ ارز باید مقایسه میزان وام و هزینه پرداخت آن با نرخ ارز روز مورد ارزیابی قرار گیرد.
- جمع‌آوری اطلاعات در بسیاری از موارد گریبان‌گیر مدیریت درست بدهی‌های خارجی است. در این راستا لازم است دفتر مدیریت بدهی، اطلاعات را با زمان‌بندی مشخص و به‌طور دقیق برای همه وام‌دهندگان ثبت نماید. در نتیجه انتشار اطلاعات بین دفتر بدهی، مدیران طرح و مؤسسه‌های محاسباتی یکپارچه گردیده و روند حسابداری به‌دقت انجام خواهد شد.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

مدیریت کمک‌های بین‌المللی مستلزم آن است که تمامی این موارد به‌صورت نقدی یا غیرنقدی در بودجه منظور شوند. استفاده از وجوه اعتبارات تکمیلی حاصل از فروش کالاهای اهدایی باید بودجه‌ریزی و ثبت و در حساب منظور شوند. از این‌رو، وجود نظامی مرکزی به‌منظور ثبت کمک‌های خارجی و مبادلات مربوط به آن ضروری است. به‌طور کلی ترتیبات نهادی برحسب کشور یا نهاد اعطاکننده کمک متغیر است؛ اما حداقل شرایط لازم برای مدیریت خوب کمک‌های خارجی بدین ترتیب است: ۱. هزینه‌هایی که از محل کمک‌های دریافتی تأمین وجه شده‌اند، مانند سایر هزینه‌ها و بدون در نظر گرفتن سازمان دریافت‌کننده کمک، باید مورد رسیدگی و اولویت‌بندی قرار گیرند. ۲. مبادلات مربوط به کمک‌های دریافتی باید به‌حساب منظور و اطلاعات مرتبط با آن به‌صورت متمرکز جمع‌آوری و ثبت شوند؛ و ۳. حساب‌های مربوط به وجوه هم‌ارز باید مانند سایر حساب‌های دولتی مورد رسیدگی و حسابرسی قرار گیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹).

دارایی‌های مالی دولت شامل سهام شرکت‌ها، وام‌های اعطایی دولت، پرداخت ضمانت‌نامه‌های رعایت نشده از سوی دریافت‌کنندگان جزء اینهاست. خزانه‌داری باید این دارایی‌ها را ثبت و در حساب‌ها منظور کند و وام‌های اعطایی دولت را با تصویب مجوز پرداخت و پیگیری بازپرداخت‌ها مدیریت کند. به همین ترتیب، در مورد شرکت‌هایی که دولت در آن‌ها سهام دارد خزانه‌داری باید اطلاعات مالی لازم را کسب کند. پرداخت سود سهام و جنبه‌های مالی خصوصی‌سازی را مورد بازبینی قرار دهد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹).

### ۳-۶- مدیریت حساب‌های بانکی دولت

مسئولیت رسیدگی کامل به‌تمامی وصول‌های سازمان مالیاتی، مخارج پرداختی، حساب‌های بانکی دولت و هرگونه وجوه اضافی بودجه‌ای و فرابودجه‌ای بر عهده خزانه است. در صورتی که بانک‌های تجاری امور مربوط به جمع‌آوری درآمدها یا پرداخت مخارج را انجام دهند، خزانه‌داری باید در مورد ترتیبات بانکی به مذاکره و تنظیم قراردادهای لازم بپردازد؛ زیرا این مهم دولت را در فراهم آوردن مناسبات بهتر برای اعمال شرایط لازم به‌منظور اطمینان حاصل نمودن از وجوه نقد و مدیریت بودجه کمک خواهد کرد.

### ۴-۶- حسابداری و گزارش‌دهی

حسابداری و گزارش‌دهی اجرای بودجه و تأمین مالی دولت در بسیاری از کشورها بر عهده خزانه‌داری است و تدوین و گردآوری جداول حساب‌ها را انجام می‌دهد. همچنین خزانه‌داری باید با حفظ استانداردها و بهبود قوانین و مقررات حسابداری دولتی این روند را ارتقاء دهد.

## ۷- حساب واحد خزانه پیش‌نیاز اصلاح نظام مالی دولت

در این بخش از گزارش علاوه بر تعریف حساب واحد خزانه، اهداف و مزایا و نقش آن در مهم‌ترین وظایف خزانه‌داری و اصلاح نظام مالی تشریح شده است.

### ۷-۱- حساب واحد خزانه چیست؟

خزانه‌داری واحد یک سیستم حسابداری عمومی است که از طریق متمرکز ساختن حساب‌های دولتی در پی بهبود نظام‌های دریافت و پرداخت و نظارت مستمر بر مخارج دولتی است. به بیان دیگر، هدف اصلی اجرای حساب واحد خزانه بهینه کردن استفاده از منابع نقد دولت از طریق کاهش و جمع‌بندی هزینه‌های شناور است؛ زیرا راه‌حل‌های مرتبط با حساب واحد خزانه به گونه‌ای طراحی شده است که اطلاعات مرتبط با منابع و مصارف وجوه نقد دولت را به صورت روزانه و به‌طور دقیق ثبت نماید. لازمه این امر در گرو در اختیار قرار گرفتن جریان نقدی و مانده وجوه است (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه، ۱۳۹۹). پیامد استقرار حساب واحد خزانه، افزایش پاسخگویی دولت،<sup>۱</sup> شفافیت، جلوگیری از سوءاستفاده و سوءمدیریت منابع عمومی است. حساب واحد خزانه از رسوب وجوه نقد دولت در حساب‌های بانک‌های تجاری جلوگیری کرده و موجب هماهنگی میان دریافت‌ها و پرداخت‌ها می‌شود. از این‌رو، به مدیریت پول نقد کمک خواهد کرد (آیگبوکو ابیتو و همکاران، ۲۰۱۶).

حساب واحد خزانه نظامی یکپارچه از حساب‌های بانکی دولتی به وجود می‌آورد که موقعیت منابع نقدی دولت را نشان می‌دهد. در واقع حساب واحد خزانه عبارت از یک حساب بانکی واحد یا مجموعه‌ای از حساب‌های بانکی متصل است که دولت از طریق آن دریافت‌ها و پرداخت‌ها را انجام می‌دهد و می‌تواند ارزیابی تلفیقی از وضعیت نقدی خود را در هر زمان در اختیار داشته باشد. با استقرار حساب واحد خزانه یک بانک (معمولاً بانک مرکزی کشور)، یک حساب عملیاتی یا بدون حساب‌های فرعی را برای خزانه‌داری نگهداری می‌کند که از طریق آن تمام معاملات سازمان‌های دولتی انجام و از طریق حسابداری پیچیده ردیابی و اداره می‌شوند. این سیستم همچنین می‌تواند شامل حساب‌هایی در بانک‌های تجاری باشد که خدمات بانکی به سازمان‌های دولتی ارائه می‌دهند. در این صورت به‌طور روزانه مانده وجوه نقد این حساب‌ها روزانه به حساب واحد خزانه منتقل می‌شود. از این‌رو، این حساب‌های بانکی دولتی در بانک‌های تجاری را حساب‌های با موجودی صفر می‌نامند؛ بدین ترتیب دولت در پایان روز می‌تواند به‌کل وجوه دریافتی دسترسی داشته و ارزیابی دقیقی از وضعیت وجوه نقد خود داشته باشد. به‌طور کلی سیستم حساب واحد خزانه (البته با جزئیاتی متفاوت) در بسیاری از کشورها،

۱. منظور از دولت، قوه مجریه نیست بلکه کل حاکمیت مدنظر است.

2. Chinyeaka Justine Igbokwe - Ibeto et al. (2016)

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

از جمله انگلستان؛ فرانسه، ایالات متحده آمریکا، نیوزیلند، هند، اندونزی، برزیل و پرو استقرار یافته است (اولاینیکا و همکاران، 2018).<sup>۱</sup>

صندوق بین‌المللی پول،<sup>۲</sup> حساب واحد خزانه را یک حساب یا مجموعه‌ای از حساب‌های ادغام شده تعریف می‌کند که دولت به وسیله آن تمامی فعالیت‌های مالی از جمله دریافت‌ها و پرداخت‌ها را انجام داده و بدین ترتیب ارزیابی دقیقی از وضعیت مالی خود در پایان هر روز به دست می‌آورد. سازمان همکاری و توسعه اقتصادی هدف اصلی از اجرای حساب واحد خزانه را استفاده بهینه از منابع و وجوه نقدی عنوان می‌کند. به گونه‌ای که موارد مرتبط با منابع نقد و مصارف دولت را به طور دقیق ثبت نماید؛ این امر مستلزم آن است که اطلاعات جریان‌های نقدی و مانده وجوه بدون هیچ‌گونه تأخیری در اختیار خزانه قرار گیرد. همچنین حساب واحد خزانه باید توانایی پیش‌بینی جریان‌های نقدی ورودی و خروجی و مانده حساب حاصل از آن‌ها را داشته باشد، چراکه از این طریق می‌تواند در صورت مهیا بودن بستر لازم، با استفاده از انتشار اوراق درون سالی تعهدات خود را با کمترین هزینه استقراض به انجام رساند.<sup>۳</sup>

### ۲-۷- قواعد شکل‌گیری، اهداف و مزایای حساب واحد خزانه

به طور کلی یک حساب واحد خزانه بر مبنای سه قاعده کلیدی شکل می‌گیرد. نخست، بانکداری دولت باید یکپارچه باشد تا علاوه بر نظارت خزانه‌داری بر جریان نقدی دولت در داخل و خارج از این حساب، امکان استفاده از کل منابع نقدی فراهم باشد.<sup>۴</sup> دوم، سازمان‌های دولتی حق داشتن حساب‌های بانکی خارج از نظارت خزانه‌داری را ندارند و سوم، تجمیع اطلاعات جریان نقدی دولت، باید تمامی منابع نقدی حاکمیت اعم از بودجه و فرابودجه را در بر بگیرد. به بیان دیگر، کلیه منابع عمومی صرف نظر از اینکه جریان نقدی مربوط به موضوع نظارت بودجه‌ای باشد یا خیر، باید تحت نظارت حساب واحد خزانه باشد.

هدف اصلی حساب واحد خزانه، اطمینان از کنترل مؤثر تراز نقدی دولت است؛ زیرا تجمیع منابع نقدی دولت در حساب واحد، مدیریت منابع مزبور را با کاهش دادن هزینه‌های استقراض تسهیل می‌کند. در صورت نبود حساب واحد خزانه، تعادل ناکارآمد در چند حساب بانکی برقرار خواهد بود. این در حالی است که کنترل کل وجوه نقد از عناصر اصلی مدیریت مؤثر پولی و بودجه‌ای است. اهداف دیگری که با راه‌اندازی حساب واحد خزانه می‌تواند تحقق یابد عبارتند از: «به حداقل رساندن هزینه‌های معاملات در حین انجام بودجه به‌ویژه با جلوگیری از تأخیر در وصول درآمدهای دولت (مالیاتی و غیرمالیاتی) جمع‌آوری شده توسط بانک‌ها»، «تسریع در پرداخت‌های مخارج دولت»، «تسهیل جمع‌آوری داده‌های بانکی و حسابداری»، «کنترل و نظارت کارآمد بر

1. Olayinka Moses, et.al (2018)

2. International Monetary Fund

3. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD,2001)

4. Allow Complete Fungibility of All Cash Resources

منابع تخصیص یافته به سازمان‌های دولتی» و «تسهیل نمودن هماهنگی بهتر (بیشتر) با اجرای سیاست‌های پولی» (پتانیاک و فینبوم، ۲۰۱۰).<sup>۱</sup>

مزایای اصلی حساب واحد خزانه به شرح زیر است:<sup>۲</sup>

- اطلاعات کامل و به‌موقع را در مورد منابع نقدی دولت به دست می‌دهد: کشورهایی که سیستم پیشرفته پرداخت و تسویه حساب دارند دارای یک سیستم اطلاعات مدیریت مالی (FIMS) با رابط‌های کافی با سیستم بانکی هستند. این اطلاعات در زمان واقعی در دسترس خواهد بود. حداقل، ترازهای به‌روز شده باید روزانه به‌طور کامل در دسترس باشند.
- کنترل تخصیص را بهبود می‌بخشد: حساب واحد خزانه کنترل کامل وزارت مالیه (سازمان متولی امور مالی) بر تخصیص بودجه را تضمین می‌کند و اقتدار اعتبار بودجه‌ای را تقویت می‌نماید.
- کنترل عملیاتی حین اجرای بودجه را بهبود می‌بخشد: زمانی که خزانه‌داری اطلاعات کامل منابع نقدی را در اختیار داشته باشد، می‌تواند اجرای بودجه را به روشی کارآمد، شفاف و قابل اطمینان برنامه‌ریزی و اجرا نماید. عدم اطمینان از اینکه خزانه‌داری منابع کافی برای تأمین مخارج برنامه‌ریزی شده را دارد، ممکن است منجر به رفتار غیربهبینه (پایین‌تر از حد مطلوب) سازمان‌های بودجه‌ای می‌شود مانند بیش برآوردی نیاز به منابع نقدی یا هدایت از طریق ترتیبات خارج از بودجه (فرابودجه‌ای).<sup>۳</sup>
- مدیریت منابع نقدی را امکان‌پذیر می‌نماید: حساب واحد خزانه نظارت بر ترازهای نقدی دولت را تسهیل می‌کند. همچنین، این امکان را فراهم می‌آورد که تجزیه و تحلیل تعهدهای نقدی با کیفیت بالاتری انجام شود.
- هزینه‌های بانکی و هزینه‌های معامله را کاهش می‌دهد: کاهش تعداد حساب‌های بانکی دولت منجر به کاهش هزینه‌های اداری دولت برای نگهداری این حساب‌ها می‌شود.
- سازوکارهای پرداخت کارآمد را تسهیل می‌کند: حساب واحد خزانه اطمینان می‌دهد که هیچ ابهامی در مورد میزان یا محل وجوه دولت وجود ندارد و نظارت دقیق بر مکانیسم‌های پرداخت را امکان‌پذیر می‌کند. با توجه به اقتصادی بودن (صرفه‌جویی در) مقیاس پردازش پرداخت‌ها، هزینه‌های معامله به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش خواهد یافت؛ زیرا ایجاد حساب واحد خزانه با حذف وجوه شناور در

1. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim (2010).

۲. این بخش برگرفته از مقاله پتانیاک و فینبوم سال ۲۰۱۰ است.

۳. همچنین، این مهم به نوعی اشاره افزایش تخصیص‌های سلیقه‌ای دارد. از آنجاکه، سازمان‌های مجری اجازه تخطی از قوانین فرادست را ندارند، اما اولویت‌بندی تخصیص، زمان‌های تأمین اعتبار و سهم تحقق بودجه مصوب سایر دستگاه‌ها از مهم‌ترین موضوعاتی است که در این شرایط برخورد سلیقه‌ای را افزایش خواهند داد (نگارندگان).

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

سیستم‌های بانکی و پرداخت همراه است<sup>۱</sup> و یک ساختار شفاف برای کارمزد و جریمه خدمات پرداخت را جایگزین خواهد کرد. بسیاری از کشورها با پیاده‌سازی حساب واحد خزانه کاهش قابل ملاحظه‌ای در هزینه واقعی خدمات بانکی را تجربه کرده‌اند.

- سازگاری (مطابقت) داده‌های بانکی و مالی را بهبود می‌بخشد:<sup>۲</sup> حساب واحد خزانه موجب می‌شود میان سیستم‌های حسابداری دولت و صورت‌های مالی (جریان‌های نقدی) سیستم بانکی هماهنگی و مطابقت بیشتری وجود داشته باشد. این مهم ریسک فرایندهای همخوانی (مطابقت) را کاهش می‌دهد و موجب می‌شود داده‌های مالی با کیفیت بالاتری و به‌موقع در دسترس باشند.
- نیاز به ذخیره نقدینگی را کاهش می‌دهد: حساب واحد خزانه نوسانات جریان نقدی از طریق خزانه‌داری را کاهش می‌دهد؛ بنابراین، نیاز به ذخیره نقدینگی برای مدیریت نوسانات مالی غیرمنتظره را کمتر خواهد کرد.

### ۳-۷- طراحی و پیاده‌سازی سیستم حساب واحد خزانه

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، ایجاد سیستم حساب واحد خزانه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است و از آن مهم‌تر در اجرای این مهم همواره چالش‌هایی وجود دارد. با این حال، در ادامه به‌طور مختصر قواعد کلی در طراحی این سیستم مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

#### ۱-۳-۷- دامنه پوشش سیستم حساب واحد خزانه

- سیستم حساب واحد خزانه باید از پوششی جامع برخوردار باشد؛ و تمامی نهادهای دارای پشتوانه مالی دولتی، از جمله نهادهای دولتی مستقل و قانونی و همچنین صندوق‌های (سرمایه‌گذاری) فرابودجه‌ای<sup>۳</sup> (EBF) و حساب‌های بانکی ویژه را دربر می‌گیرد.
- گردش نقدینگی مرتبط با درآمدهای دولتی، مخارج، وجوه اعطائی، توزیع بدهی و پرداخت بدهی در اقساط مساوی باید به‌صورت کاملاً یکپارچه در سیستم حساب واحد خزانه لحاظ شوند.
- در نظر گرفتن صندوق‌های سرمایه‌گذاری فرابودجه‌ای در سیستم حساب واحد خزانه در برخی از موارد که مرتبط با وضعیت قانونی مجزا یا شرایط عمومی (به‌طور مثال اعتبارات مالی بخش درمانی) است، به‌سختی امکان‌پذیر می‌شود. با وجود این نیاز است که موازنه‌ای میان مطالبات قانونی اعتبارات مالی فرابودجه‌ای به‌منظور ایجاد استقلال عملیاتی برقرار شود و همچنین هزینه‌ها و ریسک‌های بالقوه ناشی از مدیریت چندجانبه اعتبارات مالی عمومی مورد بررسی قرار گیرد.

1. The establishment of a TSA is usually combined with elimination of the “float” in the banking and the payment systems.

2. Improves bank reconciliation and quality of fiscal data

3. Extra-budgetary Funds

## ۲-۳-۷- ساختار حساب‌های بانکی

ساختار حساب‌های بانکی می‌تواند به دو شکل باشد:

### ساختار متمرکز حساب‌های بانکی

در ساختار کاملاً متمرکز، حساب واحد خزانه از یک حساب بانکی واحد به همراه حساب‌های بانکی تابعه و یا بدون آن‌ها و معمولاً در بانک مرکزی، تشکیل می‌شود. این ساختار می‌تواند از طریق مرجعی متمرکز و یا به واسطه شعب اجرایی سیاست‌ها و خدمات عمومی دستگاه‌های اجرایی مستقل، فعالیت داشته باشد. در هر دو صورت، تمامی تراکنش‌هایی که با استفاده از این حساب بانکی واحد منتقل شده‌اند، به وسیله یک سیستم حسابداری پیشرفته مورد نظارت، محاسبه و مدیریت قرار می‌گیرند.

### ساختار توزیعی حساب‌های بانکی

در این ساختار، شعب متعددی برای اجرای سیاست‌ها و خدمات عمومی یا دستگاه‌های اجرایی به منظور انجام معاملات بانکی در نظر گرفته شده‌اند.

به طور کلی حساب‌های بانکی با هر دو مشخصه متمرکز و توزیعی می‌توانند ترکیبات مختلفی داشته باشند؛ اما مورد مشترکی که برای همه آن‌ها وجود دارد این است که در هر ساختاری نهایتاً مانده وجوه تمامی حساب‌ها در سیستم بانکی باید در فواصل کوتاهی به حساب واحد خزانه منتقل شوند.

## ۳-۳-۷- فرایند پردازش معاملات و گردش حساب‌های مرتبط

سیستم پردازش معاملات، بر اساس توزیع هدفمند تعهدات اجرای بودجه، نظارت حسابداری و مدیریت سیستم‌های جمع‌آوری و پرداخت درآمد، شکل گرفته است. فارغ از نوع سیستم طراحی شده، تمامی مانده‌ها باید به حساب واحد خزانه واریز شود. تصمیم‌گیری در ارتباط با چگونگی مدیریت مانده خالص، از جمله هرگونه مازاد موقت در سیستم بانکداری، بر عهده مدیران مالی دولت است. به طور کلی تعامل سیستم حساب واحد خزانه با سیستم‌های پردازش معاملات دولتی که به منظور جمع‌آوری درآمد و پرداخت وجوه فعالیت می‌کنند، به دو شکل انجام می‌گیرد:

### سیستم متمرکز پردازش مبادلات

یک سیستم متمرکز پردازش مبادلات، ایجاب می‌کند که مدیریتی متمرکز در خزانه‌داری (و یا بانک مرکزی) به منظور پردازش مبادلات و اداره سیستم حساب واحد خزانه وجود داشته باشد. در این مورد واحدهای مرکزی خدمات پرداخت را خود به دستگاه‌های اجرایی ارائه می‌دهند و از اختیار انحصاری در مدیریت سیستم حساب واحد خزانه، از جمله در زمینه حساب‌های بانکی مبادلاتی در سطح منطقه‌ای برخوردار است. دستگاه‌های اجرایی درخواست پرداختی‌های خود را به واحد مرکزی ارائه می‌کنند و در این سیستم امکان ایجاد حساب‌های بانکی تابعه مجزا برای هر واحد خزانه‌داری محلی و یا نهادهای اقتصادی سرمایه‌گذاری مستقل، وجود دارد.

### سیستم نامتمرکز پردازش مبادلات

این سیستم ایجاب می‌کند که دستگاه‌های اجرایی پردازش تبادلات بانکی خود را بر عهده گرفته و فعالیت‌های مالی خود را مستقیماً به واسطه حساب بانکی مربوطه که تحت مدیریت سیستم حساب واحد خزانه است، انجام دهند. در صورت نیاز می‌توان یک سقف قانونی برای هر یک از دستگاه‌های اجرایی جهت انجام تراکنش با حساب‌های بانکی تابعه یا حساب معین در نظر گرفت، هرچند که با استفاده از یک سیستم مدیریت جامع اطلاعات مالی این فرایند ساده‌تر می‌شود. در راستای اهداف مدیریتی، وجوه نقد دولت، خالص حساب‌های بانکی تابعه، حساب معین و حساب‌های بانکی مبادلاتی به صورت خالص در حساب اصلی سیستم حساب واحد خزانه که در ساختار سلسله‌مراتبی، بالاترین حساب بانکی محسوب می‌گردد، واریز می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۴-۳-۷- حساب واحد خزانه و نظام بانکداری

نقش بانک مرکزی و بانک‌های تجاری در استقرار حساب واحد خزانه چیست؟ آیا کلیه تبادلات بانکی دولت از جمله دریافتی‌ها و پرداختی‌ها حتماً باید به واسطه بانک‌های تجاری صورت گیرد؟ یا اینکه می‌توان برخی از تبادلات بانکی را مستقیماً از طریق بانک مرکزی انجام داد؟ به طور معمول زمانی که پشتیبانی سیستم حساب واحد خزانه بر عهده بانک مرکزی باشد، خصوصاً در کشورهایی که دارای شبکه‌ای از سیستم بانکداری تجاری پیشرفته هستند، پشتیبانی حساب‌های بانکی ضروری نیست. در این موارد بر عهده گرفتن تبادلات دولتی بانکداری شعبه‌ای توسط بانک مرکزی لزوماً امری مقتضی نیست و احتمال دارد که بانک مرکزی خود را ارائه‌دهنده همیشگی این حجم وسیع از خدمات تبادلات بانکی تصور نکند، چراکه در همه زمان‌ها توانایی رقابت با سایر بازیگران بازار خدمات بانکداری، در حیطه حجم وسیع معاملات و سود ناشی از تولید انبوه خدمات آن‌ها را نخواهد داشت. به بیان دیگر با توجه به پیشرفت سریع نوآوری‌ها در زمینه ارائه خدمات بانکداری که در بانک‌های تجاری اتفاق می‌افتد، ممکن است ارائه این خدمات توسط بانک مرکزی- که معمولاً امکان تطبیق سریع با این نوآوری‌ها را ندارد- به دستگاه‌های اجرایی، تصمیم بهینه‌ای نباشد. از این رو، ممکن است خدمات تبادلات بانکی به تدریج تحت سلطه بانک‌های تجاری قرار گرفته و فقط حجم کوچکی از حساب‌های بانکی موجود در سیستم حساب واحد خزانه که مختص سطوح بالای دولت هستند، در بانک مرکزی باقی بمانند.

۱. به منظور اجرای یک سیستم حساب واحد خزانه که هر دو ساختار توزیعی حساب‌های بانکی و نیز سیستم پردازش مبادلات را در بر می‌گیرد، وجود شبکه‌های ارتباطی کارآمد و مورد اطمینان و سیستم تسویه حساب بین بانکی الزامی است. این سیستم امکان واریز خالص مانده‌های حساب‌های بانکی مبادلاتی به وسیله حساب اصلی سیستم حساب واحد خزانه در بانک مرکزی را مقدور می‌سازد. در صورتی که یک بانک تجاری چندین حساب بانکی مبادلاتی (تحت مدیریت بر مبنای یک توافق مرکزی) در اختیار داشته باشد، تمامی برداشت‌های خالص در ابتدا در بانک انجام گرفته و بدین صورت در پایان هر روز کاری، یک تراکنش خالص کلی به دست می‌آید.



## ۸- ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران

حساب واحد خزانه از ابزارها و شیوه‌های توصیه‌ای توسط سازمان‌های بین‌المللی جهت مدیریت مالیه عمومی است. اهمیت وجود یک خزانه واحد به صورت تاریخی در قوانین ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است. اصل «۵۳» قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان می‌دارد: «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». ساختار فعلی نظام خزانه‌داری کل کشور مبتنی بر مفاد قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب سال ۱۳۶۶) است؛ که در بخش قبلی روال آن در ایران تشریح شد.

در قانون برنامه چهارم توسعه در بند «د» ماده «۱۰»، آمده است: «در جهت ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی کشور و به منظور اقتصادی کردن فعالیت بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها، برای دریافت خدمات بانکی، بنگاه‌های مذکور مجازند بانک عامل را رأساً انتخاب کنند». بر اساس این قانون، دستگاه‌ها و بنگاه‌های دولتی می‌توانستند در بانک‌های غیردولتی نیز افتتاح حساب کنند. ماده فوق‌الذکر و آیین‌نامه‌های بانک مرکزی پیرو این تغییر سیاست، ساختار مدیریت وجوه نقد دولت را به طور اساسی دستخوش تغییر کرد.

به دلیل عدم توفیق در نظارت بر بانک‌ها، نقص قوانین، تعدد این حساب‌ها و نحوه افتتاح آن‌ها، تسلط خزانه‌داری کل بر جریانات ورودی و خروجی دولت به طور قابل توجهی مخدوش شد. به همین دلیل ماده «۹۴» قانون برنامه پنجم توسعه به سامان دادن به این وضع اختصاص داده شد. بر اساس ماده مزبور، «نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد».<sup>۱</sup> در ادامه نیز، بندهای «الف» و «ب» ماده (۸) و بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه ششم توسعه و نیز بند «الف» ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه - بدون اشاره مستقیم به عبارت حساب واحد خزانه - عملاً ایجاد مقدمات قانونی و فنی استقرار حساب واحد خزانه را به وجود آوردند. در راستای اجرای این قوانین که اولویت راهبردی وزارت امور اقتصادی و دارایی به حساب می‌آمد، پروژه اقتصاد مقاومتی با عنوان «شفاف‌سازی و هوشمندسازی عملیات مالی دولت (طراحی و استقرار خزانه‌داری الکترونیکی)» طی دوره ۱۳۹۵ تا ۱۳۹۸ در دستور کار این وزارتخانه قرار گرفت. هدف کلی این پروژه؛ «شفاف‌سازی، هوشمندسازی و الکترونیکی کردن عملیات مالی و ارتقاء پاسخگویی نظام مالی دولت» عنوان شده است.

۱. دستورالعمل مزبور ذیل عنوان «نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» توسط بانک مرکزی با شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ مورخ ۱۳۹۱/۰۸/۱۰ ابلاغ و در سال ۱۳۹۴ اصلاح و با شماره ۹۴/۱۱۴۹۸۵ مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۰۶ ابلاغ شد.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

مهم‌ترین نتایج پروژه مزبور، «ساماندهی حساب‌های بانکی پرداخت دستگاه‌های اجرایی»، «کاهش و حذف دسته‌چک‌های کاغذی» و «طراحی و استقرار چندین سامانه<sup>۱</sup>» بوده است.<sup>۲</sup> همچنین، رئیس‌جمهور در بخشنامه‌ای به شماره ۱۳۷۱۱۰ مورخ ۱۳۹۵/۱۲/۱۶ به شرکت‌های دولتی، آن‌ها را مکلف به تجمیع حساب‌های خود اعم از پرداختی و دریافتی در نزد بانک مرکزی با مجوز خزانه‌داری و مسدود نمودن کلیه حساب‌های خود نزد سایر بانک‌های نمود.<sup>۳</sup> علاوه بر این، می‌توان به بخشنامه شماره ۵۵/۲۳۲۹۵ مورخ ۱۳۹۸/۰۲/۱۵ خزانه‌داری کل کشور (معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری سابق) وزارت امور اقتصادی و دارایی اشاره کرد که کلیه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۲۹) قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله دستگاه‌ها و شرکت‌ها مستلزم یا تصریح نام مانند شرکت‌های اصلی و فرعی تابعه وزارت نفت (شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و ...) شرکت‌ها و سازمان‌های تابعه وزارت صنعت، معدن و تجارت (ایدرو، ایمیدرو و غیره) و همچنین، نهادهای عمومی غیردولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک‌های مردمی تأمین می‌شود را مکلف کرده است، کلیه حساب‌های ریالی خود (درآمدی و هزینه‌ای) را صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح و کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را از طریق این حساب‌ها نزد بانک مزبور انجام دهند.

۱. بیشتر این سامانه‌ها براساس پروژه «تدوین نظام مطلوب خزانه‌داری الکترونیکی در قالب مدل مفهومی» وزارت امور اقتصادی و دارایی طراحی و استقرار یافته است.

۲. امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور (سامانه نیما).

برخی از سامانه‌ها طراحی و استقرار یافته ذیل این پروژه به شرح روبرو است، «سامانه درخواست وجه الکترونیکی برای وجوه عمومی در کلیه دستگاه‌های اجرایی ملی مرکز و مستقر در استان‌ها»، «سامانه جامع مدیریت حقوق و دستمزد کارکنان دولت»، «سامانه جامع مدیریت حساب‌های بانکی دولتی»، «سامانه جامع حسابداری کل خزانه و درخواست وجه الکترونیکی برای وجوه اختصاصی»، «سامانه جامع حسابداری کل خزانه و درخواست وجه الکترونیکی برای وجوه سپرده» و «سامانه جامع حسابداری کل خزانه و درخواست وجه الکترونیکی برای وجوه شرکت‌های دولتی» است.

۳. مفاد بخشنامه به شرح زیر است؛

«در اجرای اصل (۵۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با عنایت به مفاد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجساله توسعه جمهوری اسلامی ایران و همچنین استناد ماده ۳ و بند (ز) ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تمامی شرکت‌های دولتی موضوع مواد ۴ و ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌های دولتی موضوع بند ۳ ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به استثنای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، مکلفند ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ این بخشنامه، تمامی حساب‌های بانکی خود اعم از حساب‌های درآمدی و پرداخت را با مجوز خزانه‌داری کل کشور، نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح و حساب‌های خود نزد کلیه بانک‌ها را مسدود کنند. عدم اقدام شرکت‌های مذکور در اجرای مفاد این بخشنامه در حکم تصرف در وجوه عمومی تلقی می‌گردد.»

استقرار و تحقق حساب واحد خزانه مانند هر اقدام دیگری، در گرو تأمین پیش‌نیازهای آن، اختیار قانونی در گشایش حساب‌های بانکی رسمی که توانایی تهیه و حفظ فهرست حساب‌ها را تضمین کند (پیش‌نیازهای قانونی و تنظیم‌گری برای عملیات حساب واحد خزانه). زیرساخت‌های (ICT) و فنی قابل اتکا، نظام تصفیه بین بانکی کارا، ارتباط بین خزانه مرکزی و سامانه‌های اطلاعاتی بانک مرکزی (ساتنا و پایا)، داشتن فهرست جامع از حساب‌ها برای ثبت منسجم جزئیات مرتبط، فهرست حساب‌های بانکی موجود که قرار است در عملیات (FMIS) و (TSA) به کار رود. توسعه ظرفیت کاربران حساب واحد خزانه و حمایت سیاسی است.<sup>۱</sup>

در بخش‌های پیشین مدل‌های مختلف خزانه‌داری از نظر گذشت، فارغ از این که کدام مدل (TSA) مبنا قرار گیرد باید نقش‌ها و مسئولیت‌های خزانه‌داری، عملیات بانکداری و حسابداری و همچنین نظارت بر پرداخت‌ها و تسویه حساب‌ها با تفکیک دقیق مشخص شوند. به عنوان مثال، در مدل غیرمتمرکز خزانه‌داری باید بازیگران دیگری مانند نهادهای هزینه‌کننده یا مسئول جمع‌آوری درآمد در کنار فعالیت‌های مدیریت بدهی که خارج از خزانه‌داری انجام می‌شود نیز، در نظر گرفته شوند. بانک جهانی الگوی ذیل را در فرایند ارزیابی سریع برای شفاف کردن نقش‌ها و مسئولیت‌ها در خزانه‌داری متمرکز پیشنهاد می‌دهد.

جدول ۴: نقش و مسئولیت‌ها برای کارکردهای اصلی حساب واحد خزانه

کارکردها و مسئولیت‌های TSA	خزانه مرکزی / حسابداری عمومی	بانک مرکزی / ملی
عملیات خزانه (مدیریت پرداخت‌ها)	خزانه مرکزی (FMIS)	-
عملیات بانکداری (کنترل پرداخت‌ها و تسویه حساب‌ها)	خزانه مرکزی (FMIS) اتصال‌های TSA	بانک مرکزی (RTGS / ACH) نظام‌های بین بانکی
حسابداری (تلفیق و گزارشگری)	خزانه مرکزی (GL/FMIS)	بانک مرکزی (GL)
نظارت بر نظام‌های پرداخت و تسویه حساب‌ها (کنترل‌های امنیت اطلاعات و مالی)	حسابرسی خارجی	بانک مرکزی

مأخذ: جهان‌دیده و نعیمی‌پور، ۱۳۹۹ (ترجمه گزارش بانک جهانی)

## ۸-۱- متدولوژی ارزیابی حساب واحد خزانه

طرح اولیه ارزیابی حساب واحد خزانه بر اساس جعبه‌ابزاری<sup>۳</sup> است که به درخواست شاخه اصلاح نهادی و بخش عمومی اروپا و آسیای مرکزی برای ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه در جمهوری قرقیزستان در سال ۲۰۱۲

۱. برای اطلاعات بیشتر به گزارش «جعبه ابزار ارزیابی حساب واحد خزانه» مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی رجوع شود.  
۲. دفتر کل (GL) مجموعه‌ای از حساب‌های شماره‌گذاری شده است که مسئولین مالیه عمومی در دولت یا یک واحد تجاری برای پیگیری معاملات مالی خود و تهیه گزارش‌های مالی از آن‌ها استفاده می‌کنند. هر حساب یک رکورد منحصر به فرد است که هر نوع دارایی، بدهی، حقوق صاحبان سهام، درآمد و هزینه را خلاصه می‌کند.

۳. در این گزارش، جعبه‌ابزار و پرسشنامه مترادف بوده و به طور متناوب از آن‌ها استفاده می‌شود.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

طراحی شده است. مدیریت بخش دولتی شبکه مدیریت اقتصادی و کاهش فقر بانک جهانی طرح مزبور را به‌منظور تبدیل به جعبه‌ابزار عمومی ارزیابی سریع حساب واحد خزانه حمایت کرد. ارزیابی حساب واحد خزانه ایران که در این پژوهش انجام شده بر اساس ویرایش دوم این طرح بوده که در سال ۲۰۱۴ بازبینی شده است.<sup>۱</sup> این جعبه‌ابزار در پی ارزیابی جامعیت و قابل اطمینان بودن عملیات حساب واحد خزانه و نظام‌های پرداخت دولتی مرتبط با آن است و شامل ۶۵ پرسش<sup>۲</sup> است. برای تمام پرسش‌ها یک مقیاس رتبه‌بندی ساده (۰ (صفر) تا ۴) در نظر گرفته شده است. همچنین، امتیاز نهایی در قالب نمره‌ای از (۰ تا ۱۰۰) ارائه شده است<sup>۳</sup> که کارایی کشور در ارتباط با حساب واحد خزانه را نمایش می‌دهد. جعبه‌ابزار یاد شده در پنج (۵) بخش به شرح ذیل طبقه‌بندی می‌شود:

بخش نخست: چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات TSA (۱۱ پرسش)

بخش دوم: فرآیندهای TSA و نظام‌های بین بانکی (۲۵ پرسش)

بخش سوم: ظرفیت‌ها و توانایی‌ها (۷ پرسش)

بخش چهارم: کنترل امنیت اطلاعات (۱۴ پرسش)

بخش پنجم: سازوکارهای نظارتی (۸ پرسش)

هر کدام از پرسش‌های این جعبه‌ابزار به شرح ذیل امتیازدهی می‌شوند:

- رتبه (امتیاز) ۴ به این معنی است که فعالیت مورد نظر در ارتباط با نظام‌های بین بانکی پرداخت و فرایندهای TSA به گونه‌ای اصلاح و اعمال شده است که عملکردی در سطح تجربه‌های موفق جهانی دارد و همچنین پیوسته در حال بازبینی و اصلاح است. برای سیستم‌های اطلاعاتی راه‌حل یکپارچه وجود دارد، به گونه‌ای که موارد همه جنبه کلیدی اجرای بودجه شامل TSA و نظارت بر عملکرد به‌صورت خودکار انجام شود و ابزارهای بهبود کیفیت و کارایی مدیریت مالی دولت (PFM) را فراهم کند.

- رتبه ۳ بدین معنی است که در برخی از حوزه‌ها کشور عملکرد مناسبی در نظام‌های پرداخت و TSA دارد. امکان نظارت و ارزیابی فرایندها و اقدام اصلاحی در صورت مشاهده عملکرد ناکارا وجود دارد. فرایندها پیوسته در حال اصلاح هستند.

- امتیاز ۲ نشان‌دهنده حوزه‌هایی است که نیازمند اصلاح هستند و دولت باید منابع کافی را برای اطمینان از انجام سریع و یافتن شیوه‌هایی برای اجرای کارای اصلاحات ضروری تخصیص دهد.

۱. این جعبه‌ابزار - جعبه‌ابزار ارزیابی سریع حساب واحد خزانه - توسط مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی در سال ۱۳۹۹ ترجمه و منتشر شده است.

۲. پرسش‌های جعبه‌ابزار ارزیابی سریع حساب واحد خزانه به‌علاوه میانگین امتیاز هر پرسش در پیوست ارائه شده است.

۳. فرایند محاسبه عملکرد هر بخش و کل، بر اساس امتیازها در «بخش تجزیه و تحلیل نتایج ارزیابی حساب واحد خزانه ایران» ارائه می‌شود.

- رتبه ۱ نشان می‌دهد که وجود مسئله و ضرورت پرداخت به آن تشخیص داده شده است. روش استاندارد وجود ندارد؛ در مقابل شیوه‌های موقت و تک‌منظوره‌ای وجود دارد که تنها در مواردی خاص کاربرد دارند. دولت باید منابع کافی را برای اطمینان از انجام اصلاحات سریع و یافتن شیوه‌هایی برای اجرای کارای آن تخصیص دهد.
  - رتبه ۰ (صفر) نشانگر نبود هر گونه فرایند مشخصی است. فعالیت مورد نظر نیازمند توجه سریع و استراتژی شفاف با بالاترین سطح تعهد سیاسی است. هرچند رتبه پایین لزوماً به معنی نظام مدیریت مالی (PFM) ضعیف دولتی نیست، اما به‌طور معمول نشانگر موضوعی کلیدی است که باید به‌سرعت مورد توجه قرار گیرد.
  - رتبه ناموجود به این معنی است که فعالیت قابل ارزیابی نیست و نمی‌توان امتیازدهی را انجام داد. در چنین شرایطی علت این موضوع باید توضیح داده شود. فعالیت مورد نظر در امتیازدهی نهایی در نظر گرفته نمی‌شود.<sup>۱</sup>
- انتظار می‌رود محاسبات امتیازدهی به‌عنوان بخشی از گزارش ارزیابی بتواند نقاط قوت و ضعف در هر بخش که پیش‌تر ارائه شد را نمایان سازد.

جدول ۵: معیار ارزیابی عملکرد خزانه بر مبنای امتیاز نهایی بخشی

ارزیابی	امتیاز کل
بسیار ضعیف	زیر ۳۰ درصد
ضعیف	بین ۳۰ تا ۴۹/۹ درصد
متوسط	بین ۵۰ تا ۶۹/۹ درصد
خوب	بین ۷۰ تا ۸۹/۹ درصد
عالی	بالاتر از ۹۰ درصد

مأخذ: جهان‌دیده و نعیمی‌پور، ۱۳۹۹ (ترجمه گزارش بانک جهانی)

در این گزارش به‌منظور ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه در ایران از جعبه‌ابزار بانک جهانی-که پیش‌تر به‌تفصیل جزئیات آن ارائه گردید- استفاده شده است. این جعبه‌ابزار با همکاری «خزانه‌داری کل کشور»، «بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران» و «دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات»<sup>۲</sup> تکمیل شده است.<sup>۳</sup>

۱. لازم به ذکر است مشارکت‌کنندگان در تکمیل پرسشنامه، اطلاعاتی در مورد این بند را در اختیار نویسندگان قرار نداده‌اند.  
 ۲. این شورا بر اساس مصوبه هیأت وزیران به شماره ۱۰۸۷۷۲/ت ۵۳۰۹۲ هـ مورخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۹ تشکیل شد و دبیرخانه آن در وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار دارد. برای آشنایی بیشتر به اساسنامه شورای مزبور رجوع شود. نظر به اینکه این دبیرخانه در پیشبرد مباحث مربوط به دولت الکترونیک و پروژه خزانه‌داری الکترونیک نقش قابل توجهی دارد، به پیشنهاد خزانه‌داری کل کشور، نظرات آن دبیرخانه در ارتباط با این جعبه‌ابزار اخذ شد.  
 ۳. لازم به ذکر است، در این ارتباط تلاش شد نظرات «دیوان محاسبات (شماره نامه ارسالی ۴۰۵۱۹۰ مورخ ۲۹ مهرماه ۱۳۹۹)» بر اساس ارتباط و نقش این سازمان در اجرای بودجه و نظارت بر آن اخذ شود، اما برخورداری از همراهی دستگاه مزبور برای این پژوهش هنوز محقق نگردیده است.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

لازم به ذکر است سازمان‌های مشارکت‌کننده در تکمیل این پرسشنامه (جعبه‌ابزار) ملاحظات را عنوان کرده‌اند که شایسته است به‌منظور حفظ امانت و تجزیه و تحلیل نتایج، مورد توجه قرار گیرد.

### خزانه‌داری کل کشور<sup>۱</sup>

- با عنایت به اینکه مدت زمان کوتاهی از امضای تفاهم‌نامه منعقد شده بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و آن سازمان پیرامون همکاری در تدوین و اجرای نظام یکپارچه مدیریت مالی دولت می‌گذرد. ارائه پاسخ‌های دقیق‌تر نیازمند گذشت زمان و اجرای کامل نظام یاد شده است.
- نظر به اینکه سامانه FMIS تا این زمان راه‌اندازی نشده امکان اظهارنظر در این خصوص وجود ندارد. در هر حال، با عنایت به اینکه بسیاری از موارد مطروحه در بستر طرح جامع خزانه‌داری الکترونیکی فراهم شده است، اظهارات صورت گرفته صرفاً مرتبط با این حوزه است.

### بانک مرکزی

«طی سال‌های اخیر و در راستای اهداف و اولویت‌های راهبردی دولت در حوزه مدیریت مالی و محاسباتی بخش عمومی، همچنین بهبود وضعیت مدیریت نقدینگی دولت، بسترسازی‌های مورد نیاز به‌منظور اجرای تام و تمام پروژه «انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی» انجام شد و در حال حاضر آمادگی لازم برای آغاز پروژه «استقرار حساب واحد خزانه (TSA)» مهیا گردیده است؛ اما تا زمان پایان پروژه TSA، نمی‌توان آن را با تجربه‌های موفق جهانی مقایسه کرد».

۱. به منظور حفظ امانت، عین عبارت قید شده در نامه خزانه‌داری، در اینجا آمده است.

## ۹- تجزیه و تحلیل نتایج ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران

همان‌طور که در بخش پیشین اشاره شد، به‌منظور ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران، از جعبه‌ابزار پیشنهادی بانک جهانی استفاده شده است. این جعبه‌ابزار از پنج بخش تشکیل شده که بر مبنای امتیازدهی به پرسش‌های هر کدام از این بخش‌ها، عملکرد آن‌ها در جدول (۶) ارائه شده است. بر اساس ارزیابی صورت گرفته، عملکرد حساب واحد خزانه در ایران، شصت و هفت و چهار دهم (۶۷/۴) درصد است. به بیان دیگر، از عملکرد متوسط<sup>۱</sup> - نزدیک به خوب - برخوردار است.<sup>۲</sup>

جدول ۶: ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه در ایران

بخش	تعداد سؤال	تعداد سؤال پاسخ داده شده	امتیاز	عملکرد/ درصد
چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات	۱۱	۱۱	۳۱	۷۰،۵
فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی	۲۵	۱۸	۴۵	۶۲،۵
ظرفیت‌ها و توانایی‌ها	۷	۷	۱۹،۵	۶۹،۶
کنترل امنیت اطلاعات	۱۴	۱۱	۳۰	۶۸،۲
سازوکارهای نظارتی	۸	۷	۲۰	۷۱،۴
جمع	۶۵	۵۴	۱۴۵،۵	۶۷،۴

مأخذ: یافته‌های پژوهش

### ۹-۱- تحلیل چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات

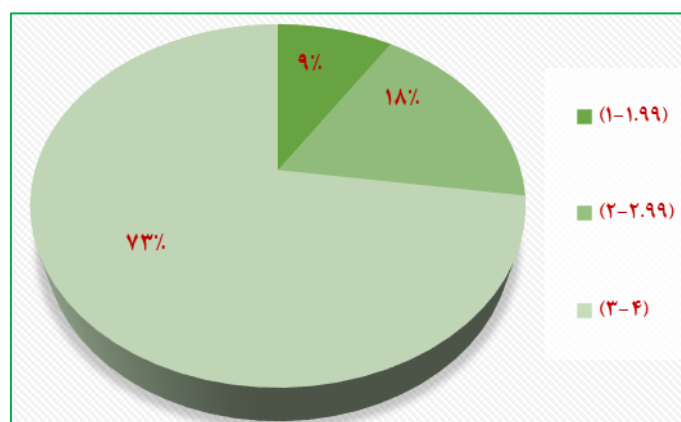
همان‌طور که در جدول ۶ ارائه شده است، یکی از بخش‌ها ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه، «چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات» است، عملکرد این بخش در خزانه‌داری ایران، خوب - عملکرد هفتاد و نیم (۷۰/۵) درصد - ارزیابی می‌شود؛ به بیان دیگر، سیاست‌گذار بعد نهادی و قانون‌گذاری این مهم را مورد توجه قرار داده است. بخش چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات، به‌طور کلی بر اساس دو مؤلفه «آیا چارچوب قانونی و تنظیم‌گری شفاف برای عملیات حساب واحد خزانه راه‌اندازی و برای سامانه‌های بین بانکی راه‌اندازی شده است؟ و مجازات مناسب و مؤثر برای کسانی که از این چارچوب تبعیت نمی‌کنند، در نظر گرفته شده است؟» بوده و شامل یازده (۱۱) سنج (سؤال) است. تمامی سنج (سؤال)‌های این بخش تکمیل شده است. ذکر این نکته ضروری است، هیچ‌کدام از سنج‌های این بخش، امتیاز کامل (امتیاز ۴) را کسب نکرده و کمترین امتیاز نیز مربوط به سنج «توافق خزانه‌داری و بانک‌های عامل برای اجرای TSA» بوده که میانگین امتیاز آن یک و

۱. عملکرد بین ۵۰ تا ۶۹/۹ درصد «متوسط» و بین ۷۰ تا ۸۹/۹ درصد «خوب» است.

۲. فرایند محاسبه عملکرد هر بخش و کل براساس امتیازها در قالب یک مثال ارائه می‌شود؛ بخش «چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات» شامل یازده (۱۱) سؤال است. تمامی سؤال‌های این بخش تکمیل شده است بنابراین حداکثر امتیاز ممکن برای این بخش، چهل و چهار (۴۴) امتیاز خواهد بود. حال آنکه جمع امتیازهای این بخش سی و یک (۳۱) است. از این‌رو، نسبت امتیازهای موجود به حداکثر امتیاز، عملکرد هر بخش را به دست می‌دهد.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

نیم (۱/۵) است. میانگین امتیاز سایر سنجه‌ها به‌طور متوسط دو (۲) و سه (۳) است. نمودار ۱۰ میانگین سنجه‌های مربوط به بخش مزبور را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود از یازده (۱۱) سنجه این بخش، امتیاز ارزیابی شده بیش از هفتاد (۷۰) درصد سنجه‌ها، در بازه (۳-۴) قرار می‌گیرند. گفتنی است، از آنجا که برخی از پرسش‌ها ممکن است دو یا سه پاسخ داشته باشند یا به بیان دیگر، دو یا هر سه دستگاه مشارکت‌کننده در تکمیل پرسشنامه به آن پاسخ داده باشند، میانگین امتیازها مدنظر نویسندگان قرار گرفته و به همین دلیل است که امتیازها به‌صورت بازه تعریف شده است.



نمودار ۱۱: عملکرد سنجه‌های بخش چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات  
مأخذ: یافته‌های پژوهش

بررسی عملکرد بخش «چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات» حاکی از آن است، با وجود آنکه حدنصاب عملکرد خوب را کسب کرده است، ارتقای این مهم، مستلزم بازنگری دستورالعمل‌ها، رویه و قوانین حاکم بر اساس تجارب کسب شده و همین‌طور تجارب موفق بین‌المللی خواهد بود.

### ۲-۹- ارزیابی عملکرد فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی

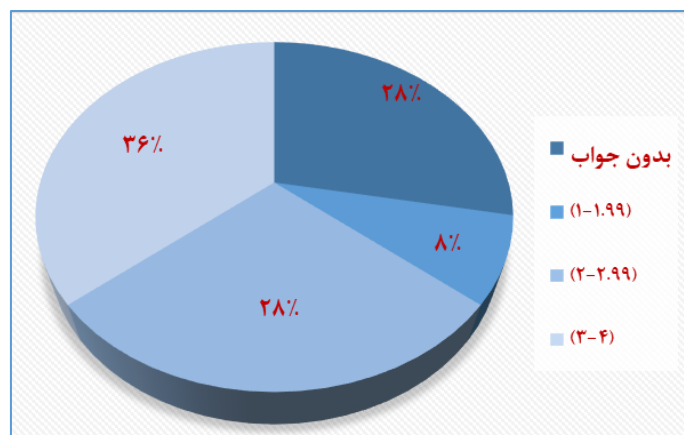
یکی دیگر از بخش‌های ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه، «فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی» است. بیست و پنج (۲۵) پرسش جعبه‌ابزار ارزیابی حساب واحد خزانه، به این بخش اختصاص دارد و شامل پنج مؤلفه به شرح زیر است؛

- تفکیک وظایف اصلی (TSA مدیریت و نظارت بر پرداخت‌های، تسویه‌ها و حسابداری/تلفیق) از طریق ساختار سازمانی، دسترسی کاربران به سامانه‌های پرداخت/خزانه و اسنادی که رویه‌ها را مشخص می‌کند.



- همه تراکنش‌های TSA که مرتبط با دریافت‌ها (درآمدها) و پرداخت‌ها (مخارج) بودجه هستند توسط سامانه‌های پرداخت و تسویه بانک مرکزی و نیز سامانه مدیریت اطلاعات مالی خزانه مرکزی به صورت روزانه ثبت و گزارش می‌شود.
- مسیرهای ممیزی در سامانه‌های اطلاعاتی خزانه و بانک فعال شده و به صورت مؤثر در حال استفاده است.
- فهرستی از حساب‌های بانکی موجود برای استفاده در عملیات خزانه و FSIM وجود دارد و به‌طور پیوسته به‌روز می‌شود.
- نظارت در سطح تمام تراکنش‌ها به عنوان بخشی از نقش نظارتی بر دریافت‌ها و پرداخت‌ها در حال انجام است.

ارزیابی عملکرد بخش «فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی» حاکی از عملکرد متوسط- شصت و دو نیم (۶۲/۵) درصدی- است. لازم به ذکر است در میان پنج بخش این جعبه‌ابزار، بخش مزبور دارای پایین‌ترین عملکرد است. از بیست و پنج (۲۵) سنجه این بخش، هجده (۱۸) مورد از آن توسط نهادهای مشارکت‌کننده تکمیل شده است که هیچ‌کدام از آن‌ها امتیاز کامل (امتیاز ۴) را کسب نکرده است. همچنین، سنجه‌های «بانک‌های عامل همه درآمدها را به صورت روزانه و از طریق ارتباط برخط پایا/ ساتنا به حساب TSA خزانه‌داری در بانک مرکزی انتقال می‌دهند» و «مسیر ممیزی در پایگاه داده مرکز پرداخت الکترونیکی خزانه‌داری فعال شده (در صورت مشارکت غیرمستقیم) و به‌صورت مؤثر به کار می‌رود». به ترتیب، پایین‌ترین میانگین امتیاز را به خود اختصاص می‌دهند. به بیان دیگر، تکمیل نشدن فرایند تسویه حساب روزانه بانک‌های عامل، یکی از نقاط ضعف روال خزانه‌داری ارزیابی می‌شود. نمودار ۱۱ میانگین امتیاز پرسش‌های این بخش را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سی و شش (۳۶) درصد از سنجه‌ها امتیاز بازه (۳-۴) را کسب کرده‌اند. همچنین، بیست و هشت (۲۸) درصد پرسش‌های این بخش پاسخ داده نشده است که در امتیاز نهایی لحاظ نشده‌اند.



نمودار ۱۲: عملکرد سنجه‌های بخش فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

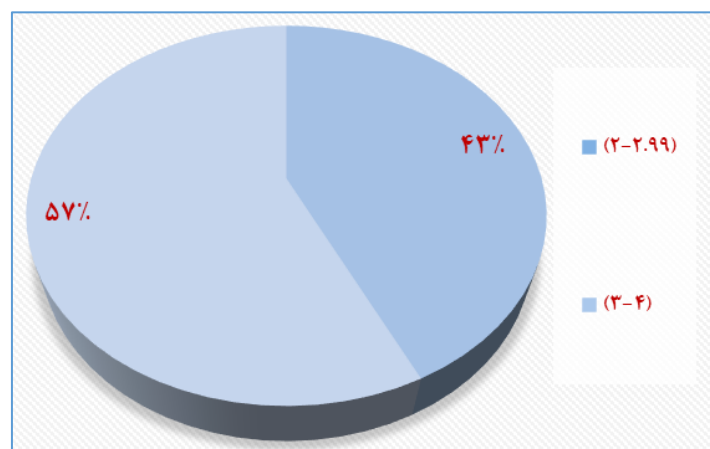
بخش عمده «فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی» ناظر به بعد زیرساخت و نرم‌افزار و رویه‌های خزانه‌داری است که در چند سال گذشته بر اساس پروژه خزانه‌داری الکترونیک در ایران دنبال شده است. با وجود آنکه ارزیابی آن عملکرد متوسط را کسب کرده است، می‌توان انتظار داشت با تکمیل سامانه‌ها و رویه‌هایی که در پروژه یاد شده در دستور کار قرار گرفته، عملکرد این بخش بهبود چشم‌گیری یابد.

### ۳-۹- تحلیل عملکرد ظرفیت‌ها و توانایی‌هایی خزانه‌داری در ایران

بخش سوم ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه، بررسی «ظرفیت‌ها و توانایی‌ها» است، این بخش، بر اساس مؤلفه‌های زیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد:

- واحدهای خزانه‌داری (سامانه‌های پرداخت الکترونیک و IT) به تعداد کافی نیروی آموزش‌دیده برای اجرای عملیات واحد خزانه دارند.
- واحدهای بانک مرکزی (سامانه‌های پرداخت الکترونیک و IT) به تعداد کافی نیروی آموزش‌دیده برای مدیریت سامانه‌های پرداخت بین بانکی را داراست.
- زیرساخت‌های موجود ICT ظرفیت اجرا و تحمل حجم فعالیت‌های مرتبط با عملیات کاملاً متمرکز TSA را داراست.

همان‌طور که از مؤلفه‌های فوق‌الذکر پیداست، هدف از ارزیابی این بخش، شناخت نقاط قوت و ضعف توانایی‌ها و ظرفیت‌های لازم نیروی انسانی خزانه‌داری و بانک مرکزی و زیرساخت‌های موجود ICT، ظرفیت اجرا و تحمل حجم فعالیت‌های مرتبط با عملیات کاملاً متمرکز است. ارزیابی وضعیت این بخش در ایران حاکی از عملکرد متوسط مایل به خوب با شصت و نه و شش دهم (۶۹/۶) درصد است. ارزیابی عملکرد این بخش بر اساس هفت (۷) سنجه صورت گرفته است که میانگین امتیاز چهار مورد از آن‌ها بین بازه (۳-۴) است. میانگین امتیاز هیچ‌کدام از سنجه‌ها چهار (۴) نشده است.



نمودار ۱۳: عملکرد سنجه‌های بخش ظرفیت‌ها و توانایی‌ها

مأخذ: یافته‌های پژوهش

پرسش‌های «تعداد پرسنل قانونی که برای مدیریت سامانه‌های پرداخت انتخاب شده‌اند متناسب با حجم تراکنش‌ها و شدت وظایف محوله است» و «مرکز داده خزانه‌داری مرکزی به‌خوبی برای مدیریت تمامی عملیات TSA و نیز ثبت جزئیات تمامی تراکنش‌ها آماده است» به ترتیب پایین‌ترین و بالاترین امتیاز را به خود اختصاص داده‌اند. به بیان دیگر، بازبینی تعداد پرسنل قانونی برای مدیریت سامانه‌های پرداخت و رفع موانع در بهبود و ارتقای عملکرد این بخش، نقش قابل توجهی خواهد داشت.

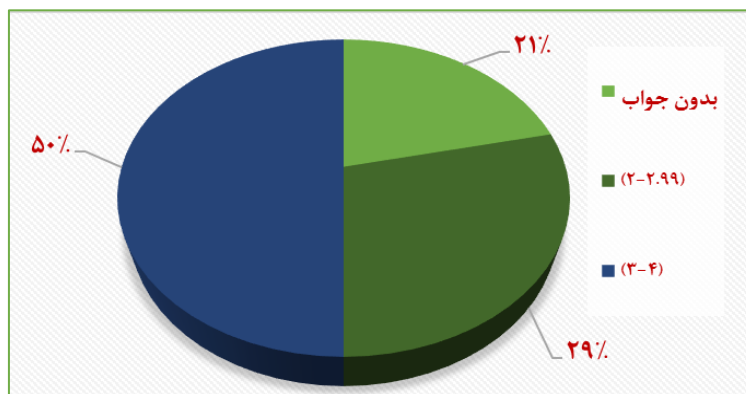
#### ۴-۹- بررسی عملکرد کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری

بخش چهارم ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه، «کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری» است که به‌منظور نظارت بر امنیت اطلاعات سامانه‌های خزانه‌داری مورد استفاده قرار می‌گیرد. این بخش دو مؤلفه اساسی «نظارت‌های امنیت اطلاعات در سامانه‌های اطلاعاتی خزانه‌داری و بانک مرکزی» را شامل می‌شود. امنیت اطلاعات به‌طور کلی شامل ایمن‌سازی شبکه‌های کامپیوتری است که نیازمند زیرساخت‌های تخصصی و آموزش به کاربران شبکه‌ها است. اصول اساسی ایجاد امنیت اطلاعات عبارتند از:

- محرمانگی: اطمینان از اینکه اطلاعات فقط در دسترس افراد مجاز قرار دارد.
- صحت: تأمین صحت، دقت و کامل بودن اطلاعات و روش‌های پردازش آن‌ها.
- دسترسی‌پذیری: اطمینان از اینکه کاربران مجاز در صورت نیاز به اطلاعات و دارائی‌های مربوطه به آن‌ها دسترسی دارند.

عملکرد این بخش در خزانه‌داری ایران، متوسط- شصت و هشت و دو دهم درصد (۶۸/۲) درصد- ارزیابی شده است و چهارده (۱۴) سنجه (سؤال) را در بر می‌گیرد که از این تعداد، به یازده (۱۱) سنجه پاسخ داده شده است. در میان سنجه‌های پاسخ داده شده، هیچ‌کدام، امتیاز کامل را کسب نکرده‌اند. به‌طور کلی پنج (۵) سنجه میانگین امتیاز سه (۳) را به خود اختصاص داده‌اند و دو سنجه «احراز هویت و کسب اجازه» و «اعطای دسترسی ویژه» کمترین میانگین امتیاز را دارند. میانگین امتیاز سایر سنجه‌ها نیز به‌طور متوسط دو (۲) و سه (۳) است. نمودار ۱۲ میانگین امتیازات سنجه‌های مربوط به بخش مذکور را نمایش می‌دهد. همان‌طور که مشاهده می‌شود پنجاه (۵۰) درصد سنجه‌ها، میانگین امتیاز بازه سه (۳) تا چهار (۴) را کسب کرده‌اند.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)



نمودار ۱۴: عملکرد سنج‌های بخش کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری  
مأخذ: یافته‌های پژوهش

به طور کلی بررسی عملکرد بخش «نظارت‌های امنیت اطلاعات در خزانه‌داری» نشان‌دهنده وضعیت متوسط متمایل به خوب این بخش است؛ بنابراین، لازم است جهت بهبود عملکرد آن ابتدا زیرساخت‌های فناوری لازم حاصل گردد، سپس در حوزه آموزش صحیح به کاربران اقدامات لازم انجام شود. همچنین ضرورت دارد که قوانین مشخصی به منظور برخورد مناسب با اشکالات امنیتی که زیرساخت اطلاعاتی یک کشور را در معرض آسیب و تهدید قرار می‌دهند، طراحی شوند.<sup>۱</sup>

### ۵-۹- تحلیل عملکرد سازوکارهای نظارتی فرایندهای خزانه‌داری

آخرین بخش ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه، «سازوکار نظارت» است که شامل ارزیابی درونی و بیرونی خزانه و بانک مرکزی، ارزیابی‌های حفاظتی IMF، ارزیابی‌های شفافیت مخارج، ریسک‌ها و پاسخ‌گویی مالی (PEEA) است. این کنترل‌ها باید در حوزه‌های اپلیکیشن‌ها، سامانه‌های اطلاعاتی و زیرساخت فناوری اطلاعات انجام گیرد که به‌طور جزئی‌تر می‌تواند موارد زیر را در بر گیرد:

- دسترسی به سامانه‌های پرداخت بانک مرکزی و عملیات حساب واحد خزانه (مرکز پرداخت الکترونیک (TSA).
- تفکیک کارکردهای اصلی TSA از نظام پرداخت.
- اعتبارسنجی ورودی‌ها جهت اطمینان از مجاز بودن، صحیح بودن و کامل بودن ورود داده‌ها.
- رسیدگی منظم جهت اطمینان از این که همه تراکنش‌ها به‌درستی پردازش می‌شوند.
- بررسی خروجی‌ها جهت اطمینان از کامل بودن، صحیح بودن و اعتبار اطلاعات گزارش شده و کفایت رهگیری ممیزی تراکنش‌های روزانه در هر دو طرف خطوط ارتباطی حساب واحد خزانه.

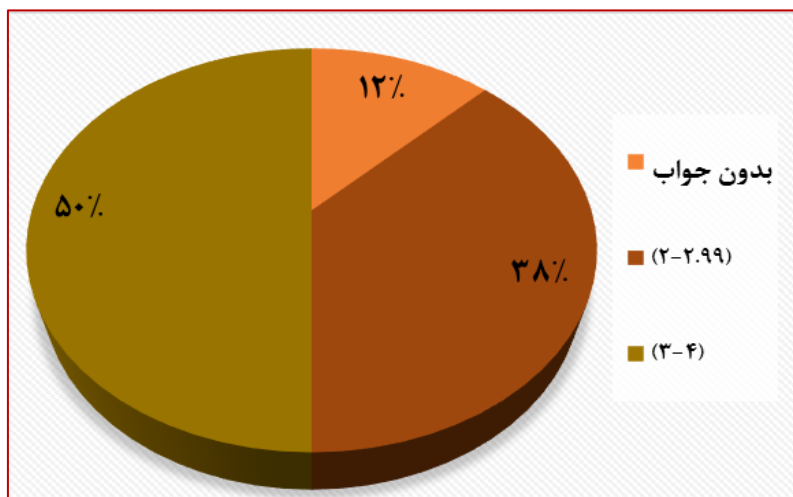
۱. بررسی و اجرای فرایندهای امنیت اطلاعات نیازمند مطالعات تخصصی و بین رشته‌ای در این حوزه است؛ چراکه عملیات پیچیده‌ای را به لحاظ سخت‌افزاری و نرم‌افزاری در بر می‌گیرد و توضیحات کامل این فرایندها در محدوده این گزارش جای نمی‌گیرد.

- بررسی اتصالات سیستم TSA جهت حفاظت از یکپارچگی در تبادل داده.

- پشتیبان‌گیری از داده‌ها و ذخیره‌سازی در محلی جداگانه جهت بازیابی عملیات سیستم.

- بازیابی فعالیت‌های سیستم در مواقع رخداد حادثه (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه، ۱۳۹۹).

عملکرد این بخش در خزانه‌داری ایران، خوب- هفتاد و یک و چهاردهم درصد (۷۱/۴) درصد- ارزیابی شده است. این بخش (۸) سؤال را در بر می‌گیرد که به (۷) سؤال آن پاسخ داده شده است. از میان سنجه‌هایی که پاسخ داده شده‌اند، موارد نظارت‌های مالی / انطباقی روی عملیات خزانه مرکزی و ارزیابی‌های مرتبط با عملیات TSA و فعالیت‌های خزانه و بانک مرکزی امتیاز کامل را کسب نموده‌اند. پایین‌ترین امتیاز نیز (امتیاز (۲)) به گزارش‌های سالانه کنترل‌ها و ریسک‌های ارزیابی نظام‌های اطلاعاتی بانک مرکزی اختصاص یافته است. نمودار ۱۳ ارزیابی سنجه‌های بخش کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری را ارائه می‌دهد، همان‌طور که ملاحظه می‌شود میانگین امتیاز پنجاه (۵۰) درصد از سنجه‌ها در بازه سه (۳) تا چهار (۴) است که نشان از عملکرد به‌مراتب بهتر این بخش نسبت به سایر بخش‌ها است.



نمودار ۱۵: عملکرد سنجه‌های بخش کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری

مأخذ: یافته‌های پژوهش

با توجه به وضعیت خوب این بخش، برای ارتقاء عملکرد آن، پیشنهاد می‌شود که در زمینه «کنترل‌ها و ریسک‌های مالی و ارزیابی‌های سالانه نظام‌های مالی خزانه و بانک مرکزی» اقداماتی در جهت افزایش قابلیت‌ها و پاسخگویی نظام حسابداری و گزارشگری مالی انجام شود. همچنین، در زمینه کنترل و نظارت هر چه شفافیت بیشتر در ارائه اطلاعات سامانه‌ها وجود داشته باشد، قابلیت نظارت و کنترل بر اطلاعات مالی و ریسک‌های محتمل بالا می‌رود که در صورت وجود قوانین و چارچوب‌های مشخص، شفافیت و نظم مورد نیاز حاصل خواهد شد.

### ۱۰- جمع‌بندی و پیشنهادهای پژوهش

کشورهای مختلف در سراسر جهان همواره به دنبال تخصیص کارآمد منابع مالی در جهت ارتقاء رشد و توسعه اقتصادی و برقراری عدالت اجتماعی هستند؛ زیرا رفع نواقص مدیریت هزینه‌های عمومی و سایر ابعاد مدیریت مالی، منجر به تقویت حکمرانی و بهبود تخصیص منابع بر اساس اولویت‌های اساسی کشورها می‌شود. به‌طور کلی مدیریت مالی فعالیت‌های گسترده‌ای از جمله تهیه، تدوین و اجرای بودجه، مدیریت عملیات مالی و حسابداری و نیز کنترل، نظارت و ارزیابی عملکردها و سیاست‌های دولت را در بر می‌گیرد. با توجه به این موارد، خزانه‌داری یکی از ارکان مهم در مدیریت مالی تلقی می‌شود که در انجام وظایف آن نقشی کلیدی ایفا می‌نماید. با توجه به اهمیت خزانه‌داری و نقش آن، دو هدف کلی در این گزارش مورد توجه قرار گرفته‌اند. نخست، بررسی ساختار سازمانی مناسب در حوزه ارتباط خزانه‌داری با سازمان متولی سیاست‌های مالی (بودجه‌ریزی) در کشورهای مختلف و ایران. دوم، اهمیت شکل‌گیری و بررسی وضعیت حساب واحد خزانه در ایران.

بررسی بودجه‌ریزی و خزانه‌داری و جایگاه این دو در سیستم مدیریت مالی ایران حاکی از آن است که فرایند تدوین و تنظیم بودجه حدود یک قرن در کشور سابقه دارد و همواره دولت عهده‌دار فرایندهای آن بوده است. در ایران وظایف مدیریت مالی دولت بر اساس قوانین و مقررات حاکم- مانند قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و قانون محاسبات عمومی مصوب سال ۱۳۶۶- به سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارت امور اقتصاد و دارایی واگذار شده است. به عنوان مثال تهیه و تدوین سیاست‌ها و مقررات مالی دولت، تهیه و تنظیم بودجه سالانه کشور و کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت بر عهده سازمان برنامه و بودجه کشور است. از دیگر سو، وظایفی همچون سیاست‌گذاری مالیاتی و سایر درآمدهای دولت، کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و عملیات و حساب هزینه‌کردها و مخارج دولت و فرایندسازی پرداخت‌های دولت، کنترل‌های داخلی و کنترل تعهدات بر عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی گذاشته شده است. این در حالی است که وظایف دیگری مانند «مدیریت دارائی‌های عمومی، تعهدات، تضامین و بدهی‌ها» و «پیش‌بینی وجوه نقد و مدیریت نقدی» به‌طور مشترک بین سازمان برنامه و بودجه و وزارت امور اقتصاد و دارایی انجام می‌شود. گفتنی است بخش غالب از وظایف فوق‌الذکر در وزارت امور اقتصاد و دارایی بر عهده خزانه‌داری کل کشور و در واقع یکی از معاونت‌های وزارتخانه یاد شده است.

به‌طور کلی، هیچ‌الگوی واحدی به‌عنوان الگوی ایده‌آل برای سازماندهی خزانه‌داری کل وجود ندارد. بسیاری از کشورهای پیشرفته و کشورهای با درآمد متوسط توانسته‌اند طی دو دهه اخیر خزانه‌داری کل خود را از حالت متمرکز به غیرمتمرکز یا دوگانه دریاورند و از این طریق به پاسخگویی و شفافیت فعالیت‌های خزانه‌داری افزوده‌اند. همچنین، بسیاری از کشورها مؤسساتی را به‌عنوان بازوی کمکی خزانه ایجاد کرده‌اند تا آن‌ها را در امر مدیریت بدهی کمک کنند. از دیگر سو، در برخی از موارد کارکردهای خزانه را یکجا دیده‌اند؛ به‌عنوان

مثال، برنامه‌ریزی و مدیریت نقدینگی را با هم ادغام کرده‌اند. نظر به اینکه چرخه مدیریت مالی دولت نیازمند هماهنگی و تعامل است، تفکیک وظایف میان دو دستگاه اجرایی موجب می‌شود گاهی ناهماهنگی‌هایی به وجود آید. همچنین، برخی کارشناسان توسعه بر این باورند در کشورهای در حال گذار بهتر است خزانه و سازمان (دستگاه اجرایی) متولی بودجه یکی باشد تا کل فرایند مدیریت مالی دولت بر عهده یک دستگاه قرار بگیرد، زیرا ایجاد هماهنگی بین مراکز دولتی اغلب ضعیف است.

بررسی روند تحولات در خزانه‌داری نیز، نمایانگر آن است که خزانه‌داری از پیش از انقلاب اسلامی تاکنون با وجود تمامی چالش‌ها و تغییراتی که تجربه کرده، همواره نقش مهمی در مدیریت مالی دولت داشته است، با این حال از سال ۱۳۵۷ به بعد در اصول و قوانین کشور جایگاه مشخص‌تری یافته است. در این راستا می‌توان به اصل «۵۳» قانون اساسی که تصریح می‌دارد؛ «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد» اشاره داشت که به‌طور ویژه حساب واحد خزانه را مورد تأکید قرار می‌دهد. قانون محاسبات عمومی در ایران به‌طور مشخص تر روال خزانه‌داری در ایران را ترسیم کرده است. به عنوان مثال، تمامی درآمدهایی که توسط دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی وصول می‌شود، بعد از تمرکز وجوه در خزانه‌داری، بر اساس قانون بودجه و مصوبات کمیته تخصیص به دستگاه‌های مربوطه پرداخت می‌گردد. جمع‌آوری منابع مالی دولت نیز در قالب سه نوع حساب به نام‌های «حساب وجوه عمومی»، «حساب وجوه اختصاصی» و «حساب وجوه سپرده» انجام می‌گیرد که هر یک روال مخصوص به خود را دارند.

خزانه‌داری به‌طور کلی وظایف مختلفی چون مدیریت نقدینگی و پیش‌بینی جریان نقدی، مدیریت بدهی دولت و تضمین‌ها، مدیریت کمک‌های بین‌المللی و سرمایه‌گذاری خارجی، مدیریت حساب‌های بانکی دولت و حسابداری و گزارش‌دهی را انجام می‌دهد. با توجه به گستردگی و اهمیت این وظایف، بررسی‌های عملکرد حوزه خزانه‌داری نشان می‌دهد که ایجاد یک «حساب واحد خزانه» جهت ارتقا سیستم مدیریت مالی و عملکرد مؤثر خزانه‌داری، منجر به ایجاد شفافیت، کاهش ناکارآمدی و رفع سوء مدیریت منابع عمومی می‌گردد و از این منظر منجر به ایجاد بستر مناسب جهت انجام مؤثر وظایف خزانه‌داری خواهند شد. حساب واحد خزانه، در واقع یک سیستم حسابداری عمومی است که با متمرکز ساختن حساب‌های دولتی نقش مؤثری در بهبود نظام‌های دریافت و پرداخت و نظارت بر مخارج دولتی دارد. به بیان دیگر، هدف اصلی اجرای حساب واحد خزانه، حداکثر نمودن استفاده از وجوه و منابع نقدی از طریق کاهش و تجمیع هزینه‌های مختلف است.

حساب واحد خزانه برای دولت امکان کنترل مانده کل وجوه در پایان هر روز را فراهم می‌کند. با توجه به اهمیت وجود این حساب در برقراری سیستم کارآمد مدیریت هزینه‌های عمومی و عملیات مالی، اهمیت آن

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

در ایران نیز مورد توجه قرار گرفته است. پروژه «شفاف‌سازی و هوشمندسازی عملیات مالی دولت (خزانه‌داری الکترونیکی)» مصداق بارز این مهم است.

در این گزارش به منظور ارزیابی حساب واحد خزانه و تحقق آن در ایران، جعبه‌ابزار عمومی ارزیابی حساب واحد خزانه بانک جهانی مبنا قرار داده شده است که با همکاری سه نهاد (سازمان) - «خزانه‌داری کل کشور»، «بانک مرکزی» و «دبیرخانه شورای اجرایی فناوری اطلاعات» - مرتبط با خزانه‌داری و پیشبرد این پروژه تکمیل گردید. این جعبه‌ابزار قابلیت سنجش و ارزیابی جامعیت و قابل اطمینان بودن عملیات حساب واحد خزانه و نظام‌های پرداخت دولتی را داراست و حاوی ۶۵ سؤال مختلف است که در پنج حوزه طبقه‌بندی می‌شوند. این حوزه‌ها شامل «تحلیل چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات»، «ارزیابی عملکرد فرآیندهای TSA و نظام‌های بین بانکی»، «تحلیل عملکرد ظرفیت‌ها و توانایی‌هایی خزانه‌داری در ایران»، «بررسی عملکرد کنترل امنیت اطلاعات خزانه‌داری» و «تحلیل عملکرد سازوکارهای نظارتی فرآیندهای خزانه‌داری» هستند. هر یک از سؤال‌ها با مقیاس امتیازی که دارند قابلیت نمایان ساختن وضعیت حساب واحد خزانه در این حوزه‌ها را دارند. بر اساس امتیازات ثبت شده به‌طور کلی عملکرد حساب واحد خزانه در ایران با امتیاز شصت و هفت و چهار دهم (۶۷/۴) درصد، متوسط و نزدیک به خوب (نسبتاً خوب) ارزیابی می‌شود. ارزیابی عملکرد هر حوزه نیز به‌طور کلی متوسط یا خوب ارزیابی شده است. به‌طور جزئی‌تر، در حوزه تحلیل چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات مشاهده می‌شود که در زمینه توافق خزانه‌داری و بانک‌های عامل برای اجرای حساب واحد خزانه وضعیت مطلوبی ندارد؛ در همین راستا نیاز است چارچوب‌های قانونی و دستورالعمل‌های مشخصی در نظر گرفته شود که روابط میان خزانه‌داری و بانک‌ها را به‌طور شفاف تصویر نماید. ارزیابی عملکرد فرآیندهای TSA و نظام‌های بین بانکی نیز نشانگر آن است که انتقال درآمد بانک‌های عامل از طریق سامانه‌های پایا و ساتنا به حساب بانک مرکزی دچار مشکلاتی است و روند ممیزی پایگاه‌های اطلاعاتی خزانه‌داری به‌صورت مؤثر عمل نمی‌کند. بخش اعظمی از این ناکارآمدی در مؤلفه‌های مذکور به نبود زیرساخت‌های مناسب در حوزه نرم‌افزاری بازمی‌گردد که ضرورت دارد در حوزه سیستم‌های الکترونیکی، ارزیابی و سرمایه‌گذاری‌های لازم حاصل شود. در حوزه تحلیل عملکرد ظرفیت‌ها و توانایی‌هایی خزانه‌داری، با توجه به عدم کفایت تعداد (ظرفیت‌های) نیروی انسانی لازم در حوزه خزانه‌داری، بانک مرکزی و همچنین عدم وجود زیرساخت‌های ICT، نیاز است تعداد پرسنل متخصص در زمینه مدیریت سامانه‌های پرداخت افزایش یابد. همچنین، نباید از آموزش مداوم غفلت شود.

بخش چهارم عملکرد کنترل امنیت اطلاعات سامانه‌های خزانه‌داری و بانک مرکزی را ارزیابی می‌کند. با توجه به اینکه مؤلفه‌های «احراز هویت و کسب اجازه» و «اعطای دسترسی ویژه» وضعیت چندان مناسبی ندارند، پیشنهاد می‌شود که اصول اساسی ایجاد امنیت اطلاعات از منظر قانونی تضمین شوند و همچنین قوانین مشخصی به‌منظور برخورد مناسب با نواقص امنیتی که زیرساخت اطلاعاتی یک کشور را در معرض آسیب و



تهدید قرار می‌دهند، طراحی کردند. تحلیل عملکرد سازوکارهای نظارتی فرایندهای خزانه‌داری نیز به‌عنوان بخش آخر تحلیل عملکرد حساب واحد خزانه در ایران شامل ارزیابی‌های حفاظتی مدیریت مالی، ارزیابی‌های شفافیت مخارج، ریسک‌ها و پاسخ‌گویی مالی می‌شود. نظارت‌های مذکور در این حوزه باید در خصوص کنترل و بررسی ریسک‌ها در نظام‌های اطلاعاتی بانک مرکزی ارتقا یابند. در این راستا اختصاص اپلیکیشن‌ها، سامانه‌های اطلاعاتی و زیرساخت فناوری اطلاعات، دسترسی مناسب به مراکز پرداخت الکترونیک، تفکیک کارکردهای اصلی حساب واحد خزانه، اطمینان از ورود صحیح اطلاعات، بررسی خروجی‌ها جهت اطمینان از کامل بودن، صحیح بودن و اعتبار اطلاعات گزارش شده و پشتیبان‌گیری از داده‌ها و ذخیره‌سازی آن‌ها مواردی هستند که می‌توانند وضعیت موجود در این حوزه را ارتقاء دهند. همچنین هرچه شفافیت بیشتر در ارائه اطلاعات سامانه‌ها وجود داشته باشد، قابلیت نظارت و کنترل بر اطلاعات مالی و ریسک‌های محتمل افزایش می‌یابد. با توجه به بررسی عملکرد این حوزه‌ها مشاهده می‌شود که بیشتر نواقص موجود، ناشی از عدم وجود قوانین مرتبط و همچنین عدم زیرساخت‌های لازم در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات هستند که با سرمایه‌گذاری و برنامه‌ریزی لازم، بهبود خواهند یافت.

علاوه بر موارد فوق‌الذکر و همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، با توجه به اینکه در اکثر کشورهای جهان وظایف وزارت مالیه (دستگاه متولی سیاست‌های مالی کشور)، بر عهده یک نهاد/ سازمان است؛ لذا پیشنهاد می‌شود: بررسی ساختار سازمانی بهینه برای تشکیلات مالیه بر اساس مطالعه‌ای جامع بر مبنای تجارب موفق بین‌المللی، تحلیل و نظرات خبرگان و ساختار نهادی کشور در راستای اصلاح نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی در دستور کار قرار گیرد. دیگر پیشنهادها به شرح زیر است:

- بررسی ساختار سازمانی بهینه‌ای خزانه‌داری کل کشور بر اساس مطالعه‌ای جامع بر مبنای تحلیل و نظرات خبرگان و ساختار نهادی کشور. به گونه‌ای که معین شود خزانه‌داری کل کشور معاونت وزارت امور اقتصادی و دارایی باقی ماند، سازمان مستقلی و زیر نظر نهاد ریاست جمهوری باشد و یا به یک نهاد اداری (سازمان/ مرکز/ معاونت) وابسته به سازمان برنامه و بودجه کشور دربیاید.
- اصلاح و پایش قوانین مرتبط با حساب واحد خزانه به گونه‌ای که هر دستگاه و سازمانی از بودجه عمومی منتفع می‌شود، قواعد حساب واحد خزانه بر آن حاکم باشد. این مهم را می‌توان برای پوشش منابع عمومی فرابودجه‌ای نیز در دستور کار قرار داد.
- پشتیبانی سیاسی کلیت حاکمیت از تحقق حساب واحد خزانه (اصل «۵۳» قانون اساسی)، به عبارت دیگر، از مستثنا نمودن دستگاه‌ها و سازمان‌ها پرهیز شده و ضمانت اجرایی قوانین حاکم افزایش یابد.
- دامنه شمول حقوق و دستمزد کارکنان دولتی گسترش یافته و کلیه رفاهیات را دربر گیرد. به گونه‌ای که هیچ پرداختی از سمت دستگاه به کارکنان صورت نگیرد. همچنین، اطلاعات پرداخت شرکت‌های

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

---

دولتی و شهرداری و سایر نهادهای عمومی غیردولتی نیز به‌مرور در چارچوب حساب واحد خزانه قابل رصد شوند.

- گستره پرداخت به ذی‌نفع نهایی توسط خزانه‌داری افزایش یابد. به بیان دیگر، حتی‌المقدور به جای پرداخت به دستگاه، پرداخت به ذی‌نفع نهایی صورت گیرد.

- ترتیبات قانونی واریز سهم شرکت نفت از بودجه (چهارده و نیم (۱۴/۵) درصد) و بودجه ستاد صندوق توسعه ملی به خزانه‌داری و تخصیص بر مبنای قواعد حاکم در دستور کار قرار گیرد.

- آموزش فنی برای کاربران نهایی و مدیران در کل فرآیند به‌صورت مداوم ادامه یابد.

نظر به اینکه گستره حساب واحد خزانه و پرداخت به ذی‌نفع نهایی، موجب محدودیت‌های تصمیم‌گیری برای مدیران در برخی موارد مانند استفاده از خدمات پژوهشی افراد بیرون از سازمان متبوع خود می‌شود، شایسته است این مهم نیز مورد توجه قرار گرفته و قوانین متناسب با آن تدوین شود. به بیان دیگر، تنخواه در اختیار مدیر بر اساس ضوابط معینی (محورهای هزینه‌کرد) همچنان ادامه داشته باشد. همچنین، پیشنهاد می‌شود ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران سالانه انجام شده و از کارشناسان سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی برای تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف بهره‌گرفت.

## ۱۱- منابع

- اکرمی، سید رحمت‌اله (۱۳۹۵). خزانه‌داری در ایران دیروز، امروز و فردا: یک قرن خزانه‌داری با نگاه به آینده، تهران: فرمنش.
- کرمی، سید رحمت‌اله (۱۳۹۹). خزانه‌داری در ایران: نگاهی اجمالی به یک دهه عملکرد خزانه‌داری کل کشور، جلد دوم؛ تهران: مؤسسه انتشارات برآیند پویش.
- بخشنامه‌های «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» ۹۱/۲۱۰۸۴۳ و ۹۴/۱۱۴۹۸۵.
- تارنمای مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه (پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی).
- جهان‌دیده، مهسا و محمد حسین نعیمی‌پور (۱۳۹۹). جعبه‌ابزار ارزیابی سریع حساب واحد خزانه، تهران: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی.
- روحانی، سید علی و داریوش ابوحمز (۱۳۹۴). ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۴۳۷۳.
- روحانی، سید علی و داریوش ابوحمز (۱۳۹۷). تحلیل و نقد فرایندهای مدیریت نقدینگی خزانه دولت در ایران، پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال بیست و سوم، شماره ۷۴، ۲۵۶-۲۱۹.
- دهقان‌نژاد، مرتضی (۱۳۹۲/۱۰/۱۵). «اصلاحات اقتصادی امیرکبیر»، روزنامه دنیای اقتصاد، ۳۱۰۳.
- زندى حقیقی، منوچهر (۱۳۴۲). مالیه عمومی، بودجه و خزانه‌داری، تهران: دانشگاه تهران.
- شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۱). مبانی نظری بودجه و بودجه‌ریزی، بودجه‌ریزی در ایران (مسائل و چالش‌ها)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- صدری‌نیا، محمد (۱۳۸۵). سابقه و کارکردهای خزانه‌داری در نظام بودجه‌ای ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۰۷۰.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
- قانون برنامه و بودجه
- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور
- قانون محاسبات عمومی سال‌های ۱۳۱۲، ۱۳۴۹ و ۱۳۶۶.
- قوانین برنامه‌های پنج‌ساله چهارم، پنجم و ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
- قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)
- کامپو، سالواتور شیائوو، توماسی دانیل (۱۳۸۹). مدیریت هزینه‌های عمومی، ترجمه گروه مترجمان، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

---

مخبر، عباس، محمد خضری، علی پناهی و محمد قاسمی (۱۳۸۷). بودجه‌ریزی در ایران؛ بودجه و دست اندرکاران (نظرسنجی)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

Ajetunmobi, Opeyemi O. Adesina, Kehinde. Faboyede, Samuel O. Adejanaa, Peter. (2017). The Impact of Treasury Single Account on the Liquidity of Banks in Nigeria, *Journal of Accounting, Finance and Auditing Studies*, Vol. 3. PP: 132-143.

Blondal, Jon. R. Goretti, Chiara. Kromann Kristensen, Jens. (2003). Budgeting in Brazil, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, No. 1, PP: 97-131.

Budgeting and Budgetary Institutions, Edited by Answar Shah. (2007). *The International Bank for Reconstruction and Development*, The World Bank.

Cem Dener, Joanna Watkins, and William Dorotinsky (2011). “Financial management information systems: 25 years of World Bank experience on what works and what doesn't,” World Bank Study.

Dener C, Alexandra Watkins J and Leslie Dorotinsky W (2011). World Bank, Financial Management Information Systems: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't, The World Bank.

Fainboim, I. and Pattanayak, S. (2010). “Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues”, *IMF Working Paper* No. WP/10/143, pp. 1-45.

Hashim A, Piatti-Fünfkirchen M (2018). Lessons from Reforming Financial Management Information Systems, Policy Research Working Paper 8312, The World Bank.

Hashim A, Khuram F and Piatti-Fünfkirchen M (2020). Ensuring Better PFM Outcomes with FMIS Investments, The World Bank.

Hawkesworth, Ian. Emery, Richard. Wehner, Joachim. Saenger, Kristin (2009). Budgeting in Bulgaria, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 3, PP: 133-183.

Igbokwe-Ibeto, C.J. Nkoma, B.B. Osakede, K.O. & Kinge, R.F. (2016). Treasury Single Account-transparency and accountability in Public finance management in Nigeria: The Journey so far. *Africa's Public Service Delivery and Performance Review*, Vol.4, No.23, 342-359.

Kraan, Dirk-Jan. Bergvall, Daniel. Hawkesworth, Ian, Kostyleva. Valentina. Witt, Matthias. (2008). Budgeting in Russia, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.8, No.2, 1-58.

Kraan, Dirk-Jan. Trapp, Lisa von. Kostyleva, Valentina. Tuinen, Jan van. Matthias, Morgner. (2013). Budgeting in Ukraine, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, 1-72.

Moretti, Delphine. Kraan, Dirk. (2018). Budgeting in France, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2, PP: 3-67.

Monserat, Ferre Carracedo and Dattels, Peter. (1997). Survey of Public Debt Management Frameworks in Selected Countries.

Olayinka M, Dimu E, Sebastian M & Kayode F (2017). Consequences of the Treasury Single Account policy on the wealth of Nigerian commercial banks' shareholders, *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol.54, No.9, 2078-2092.

- Pattanayak, S, Fainboim, I (2011). Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Richard Allen and Daniel Tommasi, Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries (2001). Organization for Economic Cooperation and Development.
- Richard A, Yasemin Hu, Peter M, Maximilien Q, and Sami Y (2015). The Evolving Functions and Organization of Finance Ministries, IMF Working Paper Fiscal Affairs Department.
- Richard Allen and Daniel Tommasi (2001). Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries, Organization for Economic Cooperation and Development.
- Salvatore Schiavo-Campo & Daniel Tommasi (1999). Managing Government Expenditure, Asian Development Bank (ADB).
- Smith, Suleiman E. (2015). *Central Bank of Nigeria*, The Nigerian Budget Process.
- Steger, Gerhard. (2010). Austria's Budget Reform: How to Create Consensus for a Decisive Change of Fiscal Rules, *Journal on Budgeting*, Vol 1, 1-14.
- The World Bank, (2009). "Payment Systems Worldwide – Outcomes of the Global Payment Systems Survey 2008" , FPD Payment Systems Development Group.
- The World Bank, (2012). "General Guidelines for the Development of Government Payment Programs" , FPD Payment Systems Development Group.
- The World Bank. (2014). Implementation of Treasury Single Account and Strengthening of Cash Management in Vietnam.
- Ugoh, Samuel C. Ukpere, Wilfred I (2009). Problems and prospects of budgeting and budget implementation in Local Government System in Nigeria, *African Journal of Business Management*, Vol.3, No.12, 836-846.

[www.adb.org](http://www.adb.org)

[www.theglobaleconomy.com](http://www.theglobaleconomy.com)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

[www.usubc.org](http://www.usubc.org)

[www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf)

۱-۱۲- جعبه‌ابزار (پرسشنامه) تکمیل شده ارزیابی حساب واحد خزانه

جدول ۷: جعبه‌ابزار (پرسشنامه) تکمیل شده ارزیابی حساب واحد خزانه

ردیف	مؤلفه‌های ارزیابی حساب واحد خزانه	پرسش‌ها	بانک مرکزی	دبیرخانه شورای فناوری اطلاعات	خزانه داری	میانگین امتیازها
۱	چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات TSA ۱-۱: چارچوب قانونی و تنظیم‌گری شفاف برای عملیات حساب واحد خزانه راه‌اندازی شده است و مجازات‌های مناسب و مؤثری برای کسانی که از این چارچوب تبعیت نمی‌کنند در نظر گرفته شده است.	چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات FMIS آماده اجراست.	۲	-	۳	۲,۵
۲		پروتکل TSA که میان خزانه‌داری و بانک مرکزی امضا شده است و از لحاظ قانونی ضمانت اجرا دارد	۳	۳	۳	۳
۳		دستورالعمل‌ها و بخشنامه‌های TSA که جزئیات فرآیندهای موجود درآمد/ هزینه را توصیف می‌کند.	۲	۴	۳	۳
۴		مبنای قانونی برای عملکرد مرکز پرداخت الکترونیک (EPC) (Electronic Payment Center) موجود است.	۳	-	-	۳
۵		توافق با بانک مرکزی برای حفاظت از حساب‌های بانکی خزانه‌داری که مرتبط با TSA که انجام شده است.	۳	۴	۳	۳,۳
۶	چارچوب قانونی و تنظیم‌گری عملیات TSA ۲-۱: چارچوب قانونی و تنظیم‌گری شفاف برای سامانه‌های بین بانکی راه‌اندازی شده است و مجازات مناسب و مؤثری برای کسانی که از این چارچوب تبعیت نمی‌کنند در نظر گرفته شده است.	توافق با خزانه‌داری و بانک‌های عامل برای اجرای TSA انجام شده است.	۱	۲	-	۱,۵
۷		قوانین و مقررات بانکداری موجود است.	۳	-	۳	۳
۸		قوانین و مقررات امضای الکترونیکی موجود است.	۳	۳	۳	۳
۹		قوانین و مقررات مرتبط با ساتنا موجود است.	۳	-	-	۳
۱۰		قوانین و مقررات مرتبط با پایا (سامانه‌های متمرکز بانکداری) موجود است.	۳	-	-	۳
۱۱	قوانین و مقررات برای نظارت بر سامانه‌های دریافت و پرداخت موجود است.	۳	۲	۳	۲,۷	
۱۲	فرآیندهای TSA و نظام‌های بین بانکی ۲-۱:	وظایف مدیریت پرداخت توسط خزانه مرکزی و از طریق فرآیندهای خودکار تحت پشتیبانی FMIS اجرا می‌شود	-	-	۳	۳

ردیف	مؤلفه‌های ارزیابی حساب واحد خزانه	پرسش‌ها	بانک مرکزی	دبیرخانه شورای فناوری اطلاعات	خزانه داری	میانگین امتیازها	
۱۳	(تفکیک وظایف اصلی (TSA) مدیریت و نظارت بر پرداخت‌های، تسویه‌ها و حسابداری/ تلفیق) از طریق ساختار سازمانی، دسترسی کاربران به سامانه‌های پرداخت/ خزانه و اسنادی که رویه‌ها را مشخص می‌کند)	وظایف نظارت بر پرداخت‌ها توسط خزانه مرکزی و از طریق فرآیندهای خودکار تحت پشتیبانی FMIS اجرا می‌شود**	-	-	-	-	
۱۴		وظایف نظارت بر پرداخت‌ها برای اطمینان از رعایت قوانین بانکی توسط بانک مرکزی و از طریق فرآیندهای خودکار تحت پشتیبانی FMIS اجرا می‌شود.	۲	-	-	۲	
۱۵		وظایف حسابداری مرتبط با عملیات (TSA تلفیق حساب‌ها و گزارش‌گیری) توسط خزانه مرکزی و از طریق فرآیندهای خودکار تحت پشتیبانی FMIS اجرا می‌شود	-	۱	۳	۲	
۱۶		حسابداری عملیات (TSA) ثبت و حفظ همه جریان‌های روزانه و تهیه گزارش‌های بانکی روزانه) توسط بانک مرکزی و از طریق فرآیندهای خودکار تحت پشتیبانی FMIS اجرا می‌شود.	۳	-	-	۳	
۱۷		وظایف نظارت بر سامانه‌های پرداخت و تسویه حساب (نظارت‌های مالی و امنیت اطلاعات) توسط بانک مرکزی و از طریق فرآیندهای خودکار در حال اجراست.	۳	-	-	۳	
۱۸		فرآیندهای TSA و نظام‌های بین بانکی ۲-۲: همه تراکنش‌های TSA که مرتبط با دریافت‌ها (درآمدها) پرداخت‌ها (مخارج) بودجه هستند توسط سامانه‌های پرداخت و تسویه بانک مرکزی و نیز سامانه مدیریت اطلاعات مالی خزانه مرکزی به صورت روزانه ثبت و گزارش می‌شود	سامانه موجود ساتنا قادر به ثبت و گزارش جزئیات تمامی پرداخت‌ها مرتبط با TSA به صورت روزانه است.	۳	۲	-	۲,۵
۱۹			سامانه موجود پایا (سیستم بانکداری متمرکز) قادر به ثبت و گزارش جزئیات تمامی پرداخت‌ها مرتبط با TSA به صورت روزانه است.	۳	۲	-	۲,۵
۲۰	دفتر کل بانک مرکزی (CB GL) همه جریان‌های ورودی و خروجی به حساب‌های TSA را به صورت روزانه و از طریق نظام حسابداری/ دفاتر کل خود نگه می‌دارد.		۲	-	-	۲	
۲۱	بانک‌های عامل همه درآمدها را به صورت روزانه و از طریق ارتباط برخط پایا/ ساتنا به حساب TSA خزانه‌داری در بانک مرکزی انتقال می‌دهند.		-	۱	-	۱	
۲۲	خزانه‌داری مرکزی تمامی درخواست‌های پرداخت را با پردازش‌های خودکار به صورت روزانه در فرمت مورد نیاز و از طریق تبادلات TSA میان خزانه و بانک مرکزی، از یک مرکز پرداخت الکترونیکی امن که توسط FMIS پشتیبانی می‌شود انجام می‌دهند.		-	-	-	-	

## بررسی نظام مالی دولت با بخش خزانه‌داری کل (۱)

ردیف	مؤلفه‌های ارزیابی حساب واحد خزانه	پرسش‌ها	بانک مرکزی	دبیرخانه شورای فناوری اطلاعات	خزانه داری	میانگین امتیازها	
۲۳		بانک مرکزی صورت حساب جزئیات تمامی تراکنش‌های TSA در پایا و ساتنا را به صورت روزانه و از طریق فرآیندهای خودکار ارسال می‌کند.	۳	-	-	۳	
۲۴		بانک مرکزی صورت حساب جزئیات تمامی تراکنش‌های TSA را از دفتر کل خود (CBGL) به صورت روزانه و از طریق فرآیندهای خودکار ارسال می‌کند.	-	-	-	-	
۲۵		تلفیق صورت حساب‌های بانک مرکزی (و بانک‌های عامل) توسط خزانه‌داری و از طریق دفتر کل (FMIS) به صورت روزانه انجام می‌شود	-	-	-	-	
۲۶		تمامی تراکنش‌های TSA باید شناسه یکتا داشته باشند که می‌تواند برای برقراری ارتباط میان دریافت‌ها و پرداخت‌ها و ورودی‌های حسابداری در دفتر کل FMIS در خزانه‌داری به کار رود.	۲	-	-	۲	
۲۷	فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی ۲-۳: مسیرهای ممیزی در سامانه‌های اطلاعاتی خزانه و بانک فعال شده و به صورت مؤثر در حال استفاده است.	مسیر ممیزی در پایگاه داده FMIS در خزانه‌داری فعال شده و به صورت مؤثر به کار می‌رود.	-	-	-	-	
۲۸		مسیر ممیزی در پایگاه داده مرکز پرداخت الکترونیکی خزانه‌داری فعال شده (در صورت مشارکت غیرمستقیم) و به صورت مؤثر به کار می‌رود.	-	۱	۲	۱,۵	
۲۹		مسیر ممیزی در پلتفرم ساتنای بانک مرکزی فعال شده و به صورت مؤثر به کار می‌رود.	۳	-	-	۳	
۳۰		مسیر ممیزی در پلتفرم پایا (سیستم بانکداری متمرکز) بانک مرکزی فعال شده و به صورت مؤثر به کار می‌رود	۳	-	-	۳	
۳۱		مسیر ممیزی در عملیات دفتر کل / حسابداری بانک مرکزی فعال شده و به صورت مؤثر به کار می‌رود	۳	-	-	۳	
۳۲		فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی ۲-۴: فهرستی از حساب‌های بانکی موجود برای استفاده در عملیات خزانه و FSIM وجود دارد و به طور پیوسته به روز می‌شود	FMIS در خزانه‌داری فهرستی از تمامی حساب‌های بانکی که در عملیات TSA به کار می‌رود را داراست و این فهرست با فهرست بانک مرکزی سازگار است.	-	۳	۳	۳
۳۳		بانک مرکزی فهرستی از تمامی حساب‌های بانکی که در عملیات TSA به کار می‌رود را داراست	۳	-	۳	۳	



ردیف	مؤلفه‌های ارزیابی حساب واحد خزانه	پرسش‌ها	بانک مرکزی	دبیرخانه شورای فناوری اطلاعات	خزانه داری	میانگین امتیازها
۳۴	فرایندهای TSA و نظام‌های بین بانکی ۲-۵: نظارت در سطح تمام تراکنش‌ها به‌عنوان بخشی از نقش نظارتی بر دریافت‌ها و پرداخت‌ها در حال انجام است.	بانک مرکزی چک لیست‌های سامانه‌های پرداخت ساتنا/ پایا را داراست که از طریق فرآیندهای اتوماتیک مدیریت می‌شود و گزارش تمامی تراکنش‌ها را در فرمتی مناسب ارائه می‌دهد. (SWIFT)	-	-	-	-
۳۵		نظارت‌های پرداخت ساتنا و پایا شامل چک‌لیست سیاهی است که توسط بانک مرکزی نگهداری می‌شود.	-	-	-	-
۳۶		خزانه مرکزی تمامی دستورهای پرداخت را به‌صورت الکترونیک و بدون هر گونه مداخله دستی از FMIS به ساتنا/ پایا ارسال می‌کند. بانک مرکزی مانع مداخله دستی خزانه‌داری می‌شود.	۳	۱	۳	۲,۳
۳۷	ظرفیت‌ها و توانایی‌ها ۳-۱: (ظرفیت خزانه‌داری) واحدهای خزانه‌داری (سامانه‌های پرداخت الکترونیک و IT) به تعداد کافی نیروی آموزش‌دیده برای اجرای عملیات واحد خزانه دارند	برای هر موقعیت کاری در خزانه‌داری که به عملیات TSA مرتبط است توصیفی از موقعیت شغلی مورد نظر وجود دارد که وظایف، خطوط گزارش دهی، حدود قانونی و توانمندی‌های مورد نیاز را مشخص می‌کند.	-	-	۳	۳
۳۸		تعداد پرسنل قانونی که برای مدیریت عملیات خزانه انتخاب شده‌اند متناسب با حجم تراکنش‌ها و شدت وظایف محوله است	-	۲	۳	۲,۵
۳۹		نیروهای خزانه‌داری تجربه کافی برای کار با نظام پرداخت‌های الکترونیکی را دارند و می‌توانند تراکنش‌های مرتبط با TSA را در نظام پرداخت بین بانکی به‌صورت امن انجام دهند.	-	۱	۴	۲,۵
۴۰	ظرفیت‌ها و توانایی‌ها ۳-۲: (ظرفیت بانک مرکزی) واحدهای بانک مرکزی (سامانه‌های پرداخت الکترونیک و IT) به تعداد کافی نیروی آموزش‌دیده برای مدیریت سامانه‌های پرداخت بین بانکی راداراست.	برای هر موقعیت کاری مرتبط با سامانه‌های پرداخت بین بانکی توصیفی از موقعیت‌های شغلی مورد نظر وجود دارد که وظایف، خطوط گزارش دهی، حدود قانونی و توانمندی‌های مورد نیاز را مشخص می‌کند.	۳	-	-	۳
۴۱		تعداد پرسنل قانونی که برای مدیریت سامانه‌های پرداخت انتخاب شده‌اند متناسب با حجم تراکنش‌ها و شدت وظایف محوله است	۲	-	-	۲

## بررسی نظام مالی دولت با بخش خزانه داری کل (۱)

ردیف	مؤلفه‌های ارزیابی حساب واحد خزانه	پرسش‌ها	بانک مرکزی	دبیرخانه شورای فناوری اطلاعات	خزانه داری	میانگین امتیازها	
۴۲	ظرفیت‌ها و توانایی‌ها ۳-۳: (زیرساخت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT): زیرساخت‌های موجود ICT ظرفیت اجرا و تحمل حجم فعالیت‌های مرتبط با عملیات کاملاً متمرکز TSA را داراست	مرکز داده خزانه‌داری مرکز به‌خوبی برای مدیریت تمامی عملیات TSA و نیز ثبت جزئیات تمامی تراکنش‌ها آماده است.	-	۴	۳	۳,۵	
۴۳		مرکز داده بانک مرکزی به‌خوبی برای مدیریت تمامی عملیات TSA و نیز ثبت جزئیات مرتبط آماده است.	۲	۴	-	۳	
۴۴	نظارت‌های امنیت اطلاعات ۴-۱: نظارت امنیت اطلاعات در خزانه‌داری: نظارت‌های امنیت اطلاعات به‌طور فعال در سامانه‌های اطلاعاتی خزانه‌داری استفاده می‌شود.	احراز هویت و کسب اجازه (نوع امضاهای دیجیتالی که به کار می‌رود و ذخیره اسناد دیجیتالی که منتشر می‌شود).	-	۱	۳	۲	
۴۵		اعطای دسترسی ویژه (چه کسانی به FIMS و پایگاه داده مرکز پرداخت‌های الکترونیکی دسترسی ویژه دارند؟)	-	-	۲	۲	
۴۶		جامعیت و امنیت داده‌ها (راه‌حلی برای انتقال امن داده و رمزگذاری داده‌های در حال انتقال)	-	۳	-	۳	
۴۷		فایروال‌های نرم‌افزارهای در بستر وب و شبکه (راه‌حلی برای مرور موارد ثبت شده و محدود کردن دسترسی)	-	-	-	-	
۴۸		رمز عبور برای تمامی انواع کاربران	-	-	-	۳	
۴۹		امنیت فیزیکی (امنیت پایگاه داده‌ها و کنترل دسترسی‌ها)	-	-	-	-	
۵۰		پشتیبانی (Backup) و ذخیره‌سازی (تمامی تراکنش‌ها ۵ سال گذشته به‌طور فعال در پایگاه‌های داده ثبت و ذخیره شده‌اند. داده‌های قدیمی‌تر در دسترس قرار گرفته‌اند. چه کسی مسئول نگهداری داده مرتبط با TSA است؟)	-	-	-	-	
۵۱		نظارت‌های امنیت اطلاعات ۴-۲: نظارت امنیت اطلاعات در بانک مرکزی نظارت‌های امنیت اطلاعات به‌طور فعال در سامانه‌های اطلاعاتی بانک مرکزی استفاده می‌شود.	احراز هویت و کسب اجازه (نوع امضاهای دیجیتالی که به کار می‌رود و ذخیره اسناد دیجیتالی که منتشر می‌شود).	۳	۲	-	۲,۵
۵۲			اعطای دسترسی ویژه (چه کسانی به پایگاه داده TSA و پلتفرم‌های نظام‌های بین بانکی دسترسی ویژه دارند).	۳	-	-	۳
۵۳			جامعیت و امنیت داده‌ها (راه‌حلی برای انتقال امن داده و رمزگذاری داده‌های در حال انتقال)	۳	۲	-	۲,۵
۵۴	فایروال‌های نرم‌افزارهای در بستر وب و شبکه (راه‌حلی برای مرور موارد ثبت شده و محدود کردن دسترسی)		۳	-	-	۳	

ردیف	مؤلفه‌های ارزیابی حساب واحد خزانه	پرسش‌ها	بانک مرکزی	دبیرخانه شورای فناوری اطلاعات	خزانه داری	میانگین امتیازها
۵۵		رمز عبور برای تمامی انواع کاربران	۳	-	-	۳
۵۶		امنیت فیزیکی (امنیت پایگاه داده و کنترل دسترسی‌ها)	۳	۳	-	۳
۵۷		پشتیبانی (Backup) و ذخیره‌سازی (تمامی تراکنش‌های ۵ سال گذشته به طور فعال در پایگاه‌های داده ثبت و ذخیره شده‌اند. داده‌های قدیمی‌تر در دسترس قرار گرفته‌اند. چه کسی مسئول نگهداری داده‌های مرتبط با TSA است)	۳	-	-	۳
۵۸	ساز و کار نظارت:	نظارت‌های مالی/ انطباقی روی عملیات خزانه مرکزی	-	-	۴	۴
۵۹	۱-۵: خزانه به‌طور متواتر و توسط ارزیابان همتا (Peer auditors) مورد نظارت ارزیابان درونی و بیرونی قرار می‌گیرد	نظارت‌های IT بر روی سامانه‌های اطلاعاتی خزانه مرکزی	-	-	-	-
۶۰	ساز و کار نظارت:	نظارت‌های مالی/ انطباقی روی عملیات بانک مرکزی	۳	-	-	۳
۶۱	۲-۵: بانک مرکزی به طور متواتر و توسط ارزیابان همتا (Peer auditors) مورد نظارت ارزیابان درونی و بیرونی قرار می‌گیرد	نظارت‌های IT بر روی سامانه‌های اطلاعاتی بانک مرکزی	۳	-	-	۳
۶۲	ساز و کار نظارت: ۳-۵: ارزیابی‌های حفاظتی IMF به‌عنوان ارزیابی چارچوب عملکردی بانک مرکزی به‌طور متواتر انجام می‌شود.	چارچوب عملکردی بانک با توجه به شواهدی که در ارزیابی حفاظتی IMF مطرح شده که منطبق بر استانداردهاست.	۲	۳	-	۲,۵
۶۳	ساز و کار نظارت: ۴-۵: ارزیابی‌های مرتبط با شفافیت مخارج و پاسخ‌گویی مالی (PEEA) به‌عنوان یک شاخص کلیدی برای ارزیابی عملکرد مجموعه مدیریت مالی دولت (PFM) و پاسخ‌گویی در حال اجراست.	عملیات TSA و فعالیت‌های خزانه و بانک مرکزی در طول ارزیابی PEEA سنجیده می‌شوند و ارزیابی‌های مرتبط برای مشاهده میزان پیشرفت به کار می‌روند.	-	۳	۳	۳
۶۴	ساز و کار نظارت: ۵-۵:	گزارش‌های کنترل‌ها و ریسک‌ها به‌صورت سالانه تهیه می‌شود و ارزیابی نظام‌های اطلاعاتی خزانه مرکزی، کنترل‌ها و کمبودها را توصیف می‌کند.	-	۲	۳	۲,۵

## بررسی نظام مالی دولت با بخش خزانه‌داری کل (۱)

ردیف	مؤلفه‌های ارزیابی حساب واحد خزانه	پرسش‌ها	بانک مرکزی	دبیرخانه شورای فناوری اطلاعات	خزانه داری	میانگین امتیازها
۶۵	کنترل‌ها و ریسک‌های مالی به‌طور متواتر ارزیابی می‌شوند و به ارزیابی‌های سالانه نظام‌های مالی خزانه و بانک مرکزی پیوست می‌شوند.	گزارش‌های کنترل‌ها و ریسک‌ها به‌صورت سالانه تهیه می‌شود و ارزیابی نظام‌های اطلاعاتی بانک مرکزی، کنترل‌ها و کمبودها را توصیف می‌کند.	۲	۲	-	۲
جمع امتیاز						
			۱۰۳	۶۴	۶۶	۱۴۵

\*\*\* در مقابل سؤال‌هایی که هیچ‌کدام از مشارکت‌کنندگان در تکمیل پرسشنامه (جعبه‌ابزار) به آن پاسخی نداده‌اند، علامت (-) قید شده است و در محاسبه امتیازها و همین‌طور سنجش عملکرد منظور نشده است. لازم به ذکر است اگر به برخی سؤال‌ها یکی یا دو تا از سازمان‌های مشارکت‌کننده پاسخی نداده‌اند به دلیل نداشتن اطلاع دقیق از سازوکار حاکم بر آن سؤال بوده است. همان‌طور که پیش‌تر نیز اشاره شد، به‌منظور آشنایی بیشتر با این جعبه‌ابزار به جهان‌دیده و نعیمی‌پور ۱۳۹۹ (ترجمه گزارش بانک جهانی) رجوع شود.

## ۲-۱۲- قوانین، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط

### ۱-۲-۱۲- قانون تشکیلات وزارت مالیه کل مملکت ایران ۱۲۹۴

ماده ۱۳- اصول و وظایف خزانه‌داری کل از قرار ذیل است:

- ۱- جمع‌آوری و تمرکز تمام عایدات نقدی و جنسی دولت و دریافت عایدات ادارات صاحب جمع دولتی و آنچه که به موجب قراردادها و امتیازات به دولت باید عاید شود.
- ۲- تأدیه مخارج مملکتی مطابق حوالجات مستقیم و اعتباری وزیر مالیه در حدود مقرر قانون.
- ۳- دادن صورت کل عایدات مأخوذه به اداره محاسبات کل در آخر هر برج.

ماده ۶۹- پیشکاران مالیه برحسب پیشنهاد خزانه‌داری کل و تصویب وزیر مالیه و فرمان همایونی و امناء مالیه برحسب پیشنهاد خزانه‌داری کل و حکم وزارتی معین می‌شوند وزیر مالیه مختار در رد پیشنهاد بوده می‌تواند حکم تجدید پیشنهاد نماید. ولی اگر تا دو دفعه موافقت نظر حاصل نشد تعیین مأمور به کمیسیون مرکب از رؤسای ادارات تشخیص عایدات و خزانه‌داری کل و محاسبات کل مالیه در تحت ریاست وزیر مالیه واگذار می‌شود و آن رأی قطعی است در صورت تساوی آراء در هر طرف که رأی وزیر مالیه باشد آن رأی قاطع است.

### ۲-۲-۱۲- قانون تشکیل اداره خزانه‌داری کل مصوب ۱۳۰۱

ماده ۳- خزانه‌داری کل مأمور دریافت و تمرکز کلیه عایدات نقدی و جنسی دولت و جمع‌آوری عواید کلیه مأمورین صاحب جمع و کلیه وجوهی که به موجب قراردادها و امتیازات باید به دولت برسد خواهد بود.

### ۳-۲-۱۲- قانون متمم بودجه سال ۱۳۲۱ کشور

ماده ۴- دولت مجاز است هر یک از کارخانه‌ها و بنگاه‌های معدنی و صنعتی و بازرگانی و کشاورزی خود را که مقتضی بداند طبق اصول بازرگانی اداره و بهره‌برداری نماید. مقررات اداری و استخدامی و مالی که برای تأمین این مقصود لازم باشد به موجب آیین‌نامه‌هایی که با موافقت وزارت دارایی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید تعیین خواهد گردید. هر یک از کارخانه‌های وزارت جنگ نیز که به مناسبت جنبه عمومی آن دولت مصلحت می‌بیند به همین طریق اداره شده و در صورت لزوم دریافت تا مبلغ ده میلیون ریال برای سرمایه بهره‌برداری این کارخانه‌ها از بانک‌های دولتی مجاز است. ترازنامه سالیانه و حساب سود و زیان کارخانه‌های مذکور باید تا آخر شهریورماه سال بعد تنظیم و برای تفریح حساب به کمیسیون بودجه مجلس شورای ملی تقدیم شود.

### ۴-۲-۱۲- قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹

ماده ۷۶- خزانه مکلف است صورتحساب دریافت‌ها و پرداخت‌های ماهانه حساب‌های درآمد بودجه عمومی دولت و سپرده و درآمدهای اختصاصی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی را منتها تا آخر ماه پس از گواهی ممیز حساب به دیوان محاسبات تسلیم کند.

ماده ۸۴- حساب‌های بانکی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی از طرف خزانه در بانک مرکزی ایران یا شعب بانک ملی ایران با موافقت بانک مرکزی ایران افتتاح خواهد شد. استفاده از حساب‌های مزبور با امضای مشترک ذی حساب و لاقلاً یک امضای مجاز دیگر به معرفی خزانه به عمل خواهد آمد.

تبصره ۱- حساب‌های بانکی وزارتخانه‌های اصلاحات ارضی و تعاون روستایی و کشاورزی و منابع طبیعی و مؤسسات وابسته به آن‌ها در بانک تعاون کشاورزی ایران افتتاح می‌شود.

تبصره ۲- در نقاطی که شعب بانک ملی و یا شعب بانک تعاون کشاورزی نباشد حساب‌های بانکی با موافقت بانک مرکزی ایران در شعب بانک‌های دولتی دیگر افتتاح می‌شود.

ماده ۸۶- خزانه مجاز است برای رفع احتیاجات خود از موجودی حساب‌های اختصاصی و سپرده موقتاً استفاده نماید مشروط بر اینکه بلافاصله پس از درخواست سازمان ذی‌ربط مسترد دارد.

ماده ۹۴- خزانه می‌تواند از موجودی مازاد بر احتیاج حساب‌های خود و حساب‌های اختصاصی و سپرده با موافقت وزیر دارایی به صورت سپرده ثابت به نرخ رسمی بهره نزد بانک مرکزی ایران یا با موافقت بانک مذکور با بهره متناسبی نزد بانک‌های دولتی دیگر استفاده نماید. بهره سپرده‌های مزبور به حساب درآمد متفرقه کشور منظور می‌شود.

### ۵-۲-۱۲- قانون برنامه و بودجه

ماده ۵- وظایف و اختیارات سازمان در زمینه برنامه‌ریزی - تنظیم بودجه و نظارت به‌قرار زیر است:  
انجام مطالعات و بررسی‌های اقتصادی و اجتماعی به‌منظور برنامه‌ریزی و تنظیم بودجه و تهیه گزارش‌های اقتصادی و اجتماعی.

تهیه برنامه درازمدت با تبادل نظر با دستگاه‌های اجرایی و تسلیم آن به شورای اقتصاد.

تهیه برنامه عمرانی پنج‌ساله طبق فصل چهارم این قانون.

پیشنهاد خط‌مشی‌ها و سیاست‌های مربوط به بودجه کل کشور به شورای اقتصاد.

تهیه و تنظیم بودجه کل کشور.

نظارت مستمر بر اجرای برنامه‌ها و پیشرفت سالانه آن‌ها طبق مفاد فصل نهم این قانون.

هماهنگ نمودن روش‌ها و برنامه‌های آماری کشور.

ارزشیابی دارایی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشوری و گزارش آن به نخست‌وزیر.

بررسی گزارش‌ها و مسائلی که باید در شورای اقتصاد مطرح شود.

ماده ۱۴- بودجه و برنامه سالانه شامل فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی پیشنهادی دستگاه‌های وابسته به هر یک از وزارتخانه‌ها باید قبل از ارسال به سازمان برحسب مورد به تأیید وزیر مربوط یا مجمع عمومی و یا بالاترین مسئول دستگاه رسیده باشد.

ماده ۱۸- سازمان پس از انجام رسیدگی‌های لازم و تلفیق و هماهنگ نمودن پیشنهادهای دستگاه‌های اجرایی در مورد فعالیت‌های جاری و طرح‌های عمرانی لایحه بودجه کل کشور را با رعایت ماده ۲۶ قانون محاسبات عمومی تنظیم خواهد نمود.

ماده ۲۹- از تاریخ شروع برنامه پنجم عمرانی کشور وزارت دارایی عهده‌دار پرداخت اعتبارات مصوبه بودجه کل کشور اعم از اعتبارات جاری و عمرانی و نیز پرداخت بدهی‌ها و وصول مطالبات ناشی از اجرای برنامه‌های عمرانی گذشته خواهد بود. تعیین و تشخیص بدهی‌ها و مطالبات ناشی از اجرای برنامه‌های عمرانی گذشته به عهده سازمان است. سازمان اعتبار لازم برای پرداخت بدهی‌های مربوط به برنامه‌های گذشته را هر سال در بودجه کل کشور منظور خواهد کرد.

ماده ۳۰- کلیه اعتبارات جاری و عمرانی که در بودجه عمومی دولت به تصویب می‌رسد بر اساس گزارش‌های اجرایی بودجه و پیشرفت عملیات در دوره‌های معین شده توسط کمیته‌ای مرکب از نمایندگان وزارت دارایی و سازمان تخصیص داده می‌شود. نحوه تخصیص اعتبارات فوق‌الذکر و دوره‌های آن به‌موجب آیین‌نامه‌ای خواهد بود که بنا به پیشنهاد وزارت دارایی و سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده ۳۱- بازپرداخت اقساط اصل وام و پرداخت بهره و نیز کارمزد و سایر هزینه‌های بانکی و غیر بانکی مربوط به وام‌ها و اعتبارات خارجی که طبق قوانین و مقررات برنامه‌های عمرانی و یا سایر قوانین به‌منظور تأمین و پرداخت هزینه طرح‌های عمرانی اخذ شده و خواهد شد به عهده وزارت دارایی می‌باشد و انجام این پرداخت‌ها نیاز به کسب مجوز جداگانه‌ای نخواهد داشت. سازمان همه‌ساله اعتبار لازم جهت انجام این پرداخت‌ها را در بودجه کل کشور منظور خواهد کرد.

ماده ۳۲- وجوهی که از محل اعتبارات عمرانی جهت اجرای طرح‌های عمرانی انتفاعی به دستگاه‌های اجرایی مربوط پرداخت می‌شود به‌صورت وام خواهد بود. دستگاهی که بدین ترتیب وام دریافت می‌کند مکلف است اصل و بهره متعلق را طبق قرارداد منعقد شده با وزارت دارایی (۲) در سررسید مقرر به خزانه بپردازد.

ماده ۳۶- وزارت دارایی در فواصل زمانی منظم صورت کاملی از مبالغی که ذی‌حسابان از محل اعتبارات عمرانی پرداخت می‌کنند طبق روشی که بین وزارت دارایی و سازمان توافق می‌شود تهیه و به سازمان ارسال می‌نماید.

### ۶-۲-۱۲- قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶

ماده ۵- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی داد، تشکیل شده و یا می‌شود. تبصره- فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

ماده ۱۰- درآمد عمومی عبارت است از درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و مالیات و سود سهام شرکت‌های دولتی و درآمد حاصل از انحصارات و مالکیت و سایر درآمدهایی که در قانون بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد عمومی منظور می‌شود.

ماده ۱۱- دریافت‌های دولت عبارت است از کلیه وجوهی که تحت عنوان درآمد عمومی و درآمد اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی و سایر منابع تأمین اعتبار و سپرده‌ها و هدایا به‌استثناء هدایایی که برای مصارف خاصی اهداء می‌گردد و مانند این‌ها و سایر وجوهی که به‌موجب قانون باید در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز شود.

ماده ۱۲- سایر منابع تأمین اعتبار عبارتند از منابعی که تحت عنوان وام، انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل و عناوین مشابه در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود و ماهیت درآمد ندارند. ماده ۳۰- سپرده از نظر این قانون عبارت است از:

الف- وجوهی که طبق قوانین و مقررات به‌منظور تأمین و یا جلوگیری از تضییع حقوق دولت دریافت می‌گردد و استرداد و یا ضبط آن تابع شرایط مقرر در قانون و مقررات و قراردادهای مربوط است.

ب- وجوهی که به‌موجب قرارها و یا احکام صادره از طرف مراجع قضایی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی دریافت می‌گردد و به‌موجب قرارها و احکام مراجع مذکور کلاً یا بعضاً قابل استرداد می‌باشد.

ج- وجوهی که بر اساس مقررات قانونی توسط اشخاص نزد دستگاه‌های دولتی به نفع اشخاص ثالث تودیع می‌گردد تا با رعایت مقررات مربوطه ذینفع پرداخت شود.

تبصره- وجوهی که توسط دستگاه‌های دولتی به‌موجب مقررات تحت عنوان ودیعه و یا حق اشتراک آب و برق، تلفن، تلکس، گاز و نظایر آنها از اشخاص دریافت می‌شود از نظر این قانون سپرده تلقی نمی‌گردد و از هر نظر مشمول مقررات مربوط به خود می‌باشد.

ماده ۳۱- ذی‌حساب مأموری است که به‌موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین رسمی واجد صلاحیت به‌منظور اعمال نظارت و تأمین هماهنگی لازم در اجرای مقررات مالی و محاسباتی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروحه زیر را به عهده خواهد داشت:



- ۱- نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌ها بر طبق قانون و ضوابط و مقررات مربوط و صحت و سلامت آنها.
  - ۲- نظارت بر حفظ اسناد و دفاتر مالی.
  - ۳- نگاهداری و تحویل و تحول وجوه و نقدینه و سپرده‌ها و اوراق بهادار.
  - ۴- نگاهداری حساب و اموال دولتی نظارت بر اموال مذکور.
- تبصره ۱- ذی حساب زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی وظایف خود را انجام می‌دهد.
- تبصره ۲- ذی حساب مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ این قانون در مورد وجوهی که از محل درآمد عمومی دریافت می‌دارند، با حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی با موافقت آن دستگاه منصوب خواهند شد.
- ماده ۳۹- وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به‌استثناى بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود. خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکت‌های دولتی بتوانند در حدود بودجه مصوب از وجوه خود استفاده نمایند.
- تبصره- در مورد شرکت‌های دولتی که قسمتی از سهام آن‌ها به بخش غیردولتی (خصوصی و تعاونی) متعلق باشد در صورتی که اساسنامه آنها با هریک از مواد این قانون مغایر باشد با موافقت صاحبان سهام مذکور قابل اجرا می‌باشد و در غیر این صورت مواد این قانون نسبت به سهام مربوط به بخش دولتی لازم‌الاجرا است.
- ماده ۴۰- نحوه عمل و روش‌های اجرایی در مورد وصول درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نمونه فرم‌های مورد استفاده برای این منظور بر اساس دستورالعمل‌هایی خواهد بود که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد.
- تبصره- شرکت‌های دولتی به‌استثناى بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه مکلفند روش‌های اجرایی وصول درآمدهای خود را به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند.
- ماده ۴۱- وجوهی که وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به‌استثناى بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) به‌عنوان سپرده و یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آنها دریافت می‌گردد باید به حساب‌های مخصوصی که از طرف خزانه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا شعب سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، افتتاح می‌گردد واریز شود. وجوه واریز شده به حساب‌های مذکور که بدون حق برداشت خواهد بود باید در آخر هر ماه به حساب مخصوص تمرکز وجوه در خزانه منتقل شود.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

تبصره- رد وجوه سپرده طبق مقررات خود به عمل می‌آید و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است از طریق واگذاری تنخواه‌گردان رد سپرده از حساب تمرکز وجود سپرده یا به طریق مقتضی دیگر موجبات تسریع و تسهیل در رد کلیه سپرده‌های موضوع این ماده را فراهم نماید.

ماده ۴۳- آیین‌نامه نحوه اجرای مواد ۳۹ و ۴۱ و ۴۲ توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی تصویب و ابلاغ خواهد شد و متخلف از اجرای این مواد به موجب رأی هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور به مجازات‌های مقرر در قانون محاسبات کشور محکوم خواهند شد.

ماده ۷۶- برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به استثناء بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان‌ها حسب مورد از طرف خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان‌ها در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح خواهد شد. استفاده از حساب‌های مزبور در مورد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با امضاء مشترک ذی حساب و یا مقام مجاز از طرف او و لااقل یک نفر دیگر از مقامات مسئول و مجاز دستگاه مربوط به معرفی خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان به عمل خواهد آمد و کلیه پرداخت‌های دستگاه‌های نامبرده منحصرأ از طریق حساب‌های بانکی مذکور مجاز خواهد بود. استفاده از حساب‌های بانکی شرکت‌های دولتی با امضاء مشترک مقامات مذکور در اساسنامه آنها و ذی حساب شرکت یا مقام مجاز از طرف او ممکن خواهد بود.

تبصره- مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده ۵ این قانون مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند و در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصرأ از طریق حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.

ماده ۹۰- اعمال نظارت مالی بر مخارج وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی از نظر انطباق پرداخت‌ها با مقررات این قانون و سایر قوانین و مقررات راجع به هر نوع خرج، به عهده وزارت امور اقتصاد و دارایی است.

تبصره- نظارت عملیاتی دولت بر اجرای فعالیت‌ها و طرح‌های عمرانی که هزینه آن‌ها از محل اعتبارات جاری و عمرانی منظور در قانون بودجه کل کشور تأمین می‌شود، به منظور ارزشیابی و از نظر مطابقت عملیات و نتایج حاصله با هدف‌ها و سیاست‌های تعیین شده در قوانین برنامه عمرانی و قوانین بودجه کل کشور و مقایسه پیشرفت کار با جدول‌های زمان‌بندی به ترتیبی که در قانون برنامه و بودجه کشور مقرر شده و یا خواهد شد کماکان به عهده وزارت برنامه و بودجه می‌باشد.

**۷-۲-۱۲- آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب**

۱۳۶۶/۶/۱

ماده ۱- برای وصول انواع درآمدها اعم از عمومی، اختصاصی منظور در بودجه کل کشور و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به تعداد لازم حساب تمرکز وجوه با رعایت ماده (۱۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و عنداللزوم حساب‌های رابط نزد شعب سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مذکور نمایندگی داشته باشند افتتاح می‌گردد. موجودی حساب‌های رابط مذکور با رعایت مقررات به ترتیبی که خزانه تعیین می‌نماید به حساب‌های تمرکز درآمد مربوط انتقال داده می‌شود. درآمدهای مذکور در این ماده به ترتیب زیر به حساب‌های مربوط منتقل می‌گردد:

الف- وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد عمومی به حساب درآمد عمومی کشور.

ب- وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد اختصاصی در حدود بودجه مصوب و با درخواست ذی حساب به حساب‌های ذی ربط.

ج- وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی در حدود بودجه مصوب و با درخواست ذی حساب هر شرکت به حساب پرداخت شرکت

تبصره ۱- در مواردی که شرکت‌های دولتی به موجب قانون مکلف به وصول و ایصال قسمتی از درآمدهای عمومی می‌باشند خزانه مجاز است در موارد لزوم رأساً نسبت به انتقال وجوه درآمدهای مذکور به حساب درآمد عمومی کشور اقدام نماید.

تبصره ۲- حساب‌های رابط موضوع این ماده در استان‌ها به پیشنهاد نمایندگی خزانه نیز قابل افتتاح خواهد بود.

ماده ۱۶- نمایندگی خزانه در استان ضمن نگهداری حساب‌های معین سپرده استان وجوه سپرده دریافتی ادارات را که از حساب‌های موضوع ماده (۱۴) به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه منتقل شده به حساب سپرده دریافتی خود منظور و معادل همان مبلغ را به حساب ارسالی به خزانه در دفاتر خود اعمال حساب می‌نماید. متقابلاً خزانه نیز وجوه دریافتی فوق‌الذکر را به عنوان سپرده‌های دریافتی استان مربوط اعمال حساب تحویل و تأییدیه لازم برای نمایندگی خزانه ارسال خواهد داشت.

**۸-۲-۱۲- قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور**

ماده واحده- مهلت‌های مذکور در مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶،۶،۱ برای تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی (سرمایه‌گذاری ثابت) اعم از اینکه از محل اعتبارات عمومی و یا اختصاصی تأمین شده و تا پایان سال مالی توسط خزانه‌داری کل در اختیار ذی‌حسابی دستگاه‌های ذی ربط قرار گرفته باشند به ترتیب برای هزینه‌های جاری پایان فروردین ماه و هزینه‌های عمرانی پایان تیرماه سال

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

بعد اصلاح می‌گردد. مانده وجوه مصرف نشده تا تاریخ‌های مذکور پس از انقضای مهلت ظرف ده روز به خزانه واریز می‌گردند. کلیه قوانین و مقررات عام و خاص مغایر از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردند. تبصره ۱- آخرین مهلت تهیه و ارائه صورتحساب دریافت و پرداخت نهایی موضوع ماده (۹۵) قانون محاسبات عمومی کشور پایان مردادماه سال بعد خواهد بود.

تبصره ۲- تخلف از این قانون در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب و متخلف برابر مقررات قانونی تعقیب خواهد شد.

تبصره ۳- دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی کماکان تابع قانون نحوه انجام امور مالی و معاملاتی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و تحقیقاتی مصوب ۱۳۶۹،۱۰،۱۸ و قانون تشکیل هیأت امناء دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی مصوب ۹ و ۱۳۶۷،۱۲،۲۳ شورای عالی انقلاب فرهنگی و آئین‌نامه‌های مربوط خواهند بود.

قانون فوق مشتمل بر ماده واحده در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ پانزدهم اسفند ماه یک هزار و سیصد و هفتاد و نه مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۷۹،۱۲،۲۵ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

### ۹-۲-۱۲- قانون مدیریت خدمات کشوری

ماده ۴- شرکت دولتی: بنگاه اقتصادی است که به‌موجب قانون برای انجام قسمتی از تصدی‌های دولت به‌موجب سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری جزو وظایف دولت محسوب می‌گردد ایجاد و بیش از پنجاه درصد سرمایه و سهام آن متعلق به دولت می‌باشد. هر شرکت تجاری که از طریق سرمایه‌گذاری وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی منفرداً یا مشترکاً ایجاد شده مادام که بیش از پنجاه درصد سهام آن منفرداً یا مشترکاً متعلق به واحدهای سازمانی فوق‌الذکر باشد شرکت دولتی است.

تبصره ۱- تشکیل شرکت‌های دولتی تحت هر یک از عناوین فوق‌الذکر صرفاً با تصویب مجلس شورای اسلامی مجاز است همچنین تبدیل شرکت‌هایی که سهام شرکت‌های دولتی در آنها کمتر از پنجاه درصد است با افزایش سرمایه به شرکت دولتی ممنوع است.

تبصره ۲- شرکت‌هایی که به‌حکم قانون یا دادگاه صالح ملی و یا مصادره شده و شرکت دولتی شناخته شده یا می‌شوند شرکت دولتی تلقی می‌گردند.

تبصره ۳- احکام «شرکت‌های دولتی» که در این قانون ذکر شده بر کلیه شرکت‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است نیز اعمال خواهد شد.

ماده ۵- دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت

ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند.

#### ۱۰-۲-۱۲- قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ با اصلاحات و الحاقات بعدی

ماده ۱۶- صندوق توسعه ملی که در این ماده «صندوق» نامیده می‌شود با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده‌های نفتی به ثروت‌های ماندگار، مولد و سرمایه‌های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل‌های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده‌های نفتی تشکیل می‌شود.

صندوق در تهران مستقر است و در تهران و سایر نقاط کشور شعبه‌ای نخواهد داشت. اموال و دارایی‌های این صندوق متعلق به دولت جمهوری اسلامی ایران می‌باشد. این ماده در حکم اساسنامه صندوق است.

ماده ۱۷- فعالیت حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت با شرایط زیر تداوم می‌یابد:

الف- معادل مانده حساب ذخیره ارزی حاصل از عواید نفت خام، در پایان سال ۱۳۹۴ و همچنین مانده مطالبات دولت از اشخاص ناشی از تسهیلات اعطائی از محل موجودی حساب مذکور در ابتدای سال ۱۳۹۵ با رعایت ماده (۱۸) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور جزء موجودی حساب مذکور تلقی می‌شود.

ب- عواید حاصل از صادرات نفت اعم از نفت خام و میعانات گازی به صورت نقدی و تهاتری و درآمد دولت از خالص صادرات گاز پس از کسر مصارف ارزی پیش‌بینی شده در جداول قانون بودجه کل کشور به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود.

پ- تأمین کسری بودجه عمومی دولت ناشی از کاهش منابع ارزی حاصل از صادرات نفت خام، گاز و میعانات گازی نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی

ت- پیگیری وصول اقساط و سود تسهیلات اعطائی از محل حساب ذخیره ارزی و واریز آن به حساب مزبور از طریق بانک‌های عامل به عهده بانک‌ها است.

ث- ایفای باقیمانده تعهدات حساب ذخیره ارزی به بخش‌های غیردولتی، خصوصی و تعاونی و پرداخت تسهیلات مورد نیاز صنایع دفاعی به عهده همین حساب است و ایجاد هرگونه تعهد جدید ممنوع می‌باشد.

تبصره- آیین‌نامه اجرائی این ماده به پیشنهاد سازمان برنامه و بودجه کشور، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف مدت شش ماه پس از ابلاغ این قانون تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

ماده ۲۰-

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

الف- کلیه دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۸/ ۴/ ۱۳۵۱ که تاکنون حساب‌هایشان را نزد بانک مرکزی متمرکز ننموده‌اند، موظفند حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از ابلاغ این قانون کلیه حساب‌های بانکی خود را بر اساس دستورالعملی که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه و بودجه کشور و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد، نزد آن بانک متمرکز نمایند. تمامی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی و وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز موظف به همکاری با بانک مرکزی در اجرای این ماده می‌باشند.

تبصره ۱- تخلف از این قانون از سوی هر یک از طرفین، جرم تلقی شده و به‌منزله تصرف غیرقانونی در اموال عمومی است.

تبصره ۲- نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران می‌توانند بانک عامل خود را از بین بانک‌های دولتی، با هماهنگی و تأیید ستاد کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران تعیین نمایند.

### ۱۱-۲-۱۲- قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

۲۸-م- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

ن- تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تغییر تشکیلات، تغییر ضرایب، جداول حقوقی و طبقه‌بندی مشاغل و افزایش مبنای حقوقی، اعطای مجوز هر نوع استخدام و به‌کارگیری نیرو و مصوبات هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی که متضمن بار مالی برای دولت و صندوق‌های بازنشستگی و دستگاه‌های اجرائی باشد، در صورتی قابل طرح و تصویب و اجراء است که بار مالی ناشی از آن در گذشته محاسبه و در قانون بودجه کل کشور یا منابع داخلی دستگاه اجرائی ذی‌ربط تأمین شده باشد. اقدام دستگاه اجرائی برخلاف این حکم، تعهد زائد بر اعتبار محسوب می‌شود.

س- خرید دست اول اوراق مشارکت توسط بانک‌های دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات و واحدهای وابسته و تابع آن‌ها ممنوع است.

ع- مبالغی که به هر یک از دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی تحت پوشش وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از محل اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای ذیل ردیف‌های متمرکز پرداخت می‌شود، پس از ابلاغ به عنوان کمک به سرجمع اعتبارات آنها افزوده می‌شود تا مطابق شرح عملیات مندرج در موافقتنامه براساس قوانین و مقررات مربوط هزینه کنند.

### ۱۲-۲-۱۲- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی

ماده ۱۸- جهت تسهیل امر واگذاری بنگاه‌های مشمول واگذاری، از زمان تصویب فهرست بنگاه‌ها توسط هیأت واگذاری اقدامات زیر انجام می‌شود:

- ۱- کلیه حقوق مرتبط با اعمال مالکیت بنگاه‌ها به وزارت امور اقتصادی و دارایی منتقل می‌شود.
  - ۲- از زمان تصویب واگذاری، هرگونه نقل و انتقال اموال و دارایی‌های ثابت بنگاه بدون مجوز وزارت امور اقتصادی و دارایی در حکم تصرف غیرقانونی در اموال دولتی محسوب و قابل پیگرد قانونی است.
  - ۳- به هیأت واگذاری اجازه داده می‌شود در اساسنامه و مقررات حاکم بر شرکت‌های قابل واگذاری به بخش غیردولتی (صرفاً در مدت یک‌سال و قابل تمدید تا دو سال) در قالب قانون تجارت در جهت تسهیل در واگذاری و اداره شرکت‌ها، اصلاحات لازم را انجام دهد. در دوره زمانی مذکور این شرکت‌ها مشمول مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی نیستند.
  - ۴- وزارت امور اقتصادی و دارایی ملزم است کلیه شرایط لازم را برای عرضه در بورس اوراق بهادار برای بنگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۲۰) این قانون فراهم نماید.
  - ۵- در اجراء این قانون وزارت امور اقتصادی و دارایی مجاز است آن دسته از طرح‌ها و تصدی‌های اقتصادی و زیربنایی دولتی قابل واگذاری را که به صورت شرکت مستقل اداره نمی‌شوند و یا در قالب غیرشرکتی اداره می‌شوند و به نحو موجود قابل واگذاری نمی‌باشند و صرفاً به منظور واگذاری، ابتدا تبدیل به شخص حقوقی مناسب نموده و سپس نسبت به واگذاری آنها ظرف یک سال از زمان تبدیل و با رعایت تبصره‌های «۲» و «۳» بند «الف» ماده (۳) این قانون اقدام نماید. این حکم تا پایان سال ۱۳۹۲ معتبر است.
- تبصره- وزارت امور اقتصادی و دارایی جهت امر واگذاری بنگاه‌ها می‌تواند از خدمات حقوقی و فنی اشخاص حقیقی و حقوقی دولتی و یا غیردولتی حسب مورد استفاده کند.

### ۱۳-۲-۱۲- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰

ماده ۱۰- به دولت اجازه داده می‌شود برای پیش‌آگاهی‌ها، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و اپیدمی‌های دامی، اعتبار مورد نیاز را در لوایح بودجه سالانه منظور نماید. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور با هماهنگی دستگاه‌های ذی‌ربط کمک‌های بلاعوض را برای پرداخت خسارت‌دیدگان به طریقی تعیین می‌کنند که سهم اعتبار اقدامات بیمه در جبران خسارت ناشی از حوادث غیرمترقبه یادشده نسبت به کمک‌های بلاعوض، سالانه افزایش یابد و با پوشش بیمه‌ای کامل به تدریج کمک‌های بلاعوض حذف شوند.

به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه از جمله خشکسالی، سیل و مانند آنها تا معادل یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه موضوع ماده (۱) این قانون تأمین و هزینه نماید. تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد. آیین‌نامه اجرائی این ماده بنا به پیشنهاد مشترک سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و وزارت کشور به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید.

ماده ۲۴- به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجازه داده می‌شود وجوهی را در ازاء صدور و تمدید و اصلاح مجوز ورود و ساخت دارو، مواد خوراکی، آشامیدنی، آرایشی و بهداشتی مواد اولیه و بسته‌بندی آنها و تجهیزات پزشکی و صدور پروانه برای مسؤولین فنی آنها، صدور و تمدید پروانه مطب، پروانه مؤسسات پزشکی و مسؤولین فنی آنها اعم از بیمارستان، درمانگاه، آزمایشگاه، رادیولوژی، داروخانه و مؤسسات وابسته به حرف پزشکی، صدور پروانه‌های دایم و موقت پزشکی، داروسازی، دندان‌پزشکی و مامائی صدور و اصلاح و تمدید پروانه کارخانه‌های داروسازی، مواد غذایی، آرایشی و بهداشتی و تجهیزات و ملزومات پزشکی و دندانپزشکی و آزمایشگاه، اجرای آزمایشات مربوط به آزمایشگاه‌های تشخیص طبی و حق آزمایش فرآورده‌ها و مواد آزمایشگاهی و دارویی، خوراکی، آشامیدنی، بهداشتی آرایشی و بیولوژیک و کنترل کیفی انواع تجهیزات و دستگاه‌ها و ملزومات پزشکی و دندانپزشکی و فرآورده‌های بیولوژیک ساخت داخل، استاندارد نمودن نقشه‌ها و صدور پروانه تأسیس بیمارستان و مراکز بهداشتی و درمانی و معاینات شورای عالی پزشکی و معاینه مشمولان وظیفه بر مبنای تعرفه‌هایی که به پیشنهاد وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیأت وزیران می‌رسد از آنها دریافت و به حساب درآمدهای اختصاصی قوانین بودجه سنواتی واریز نماید. معادل مبالغ مزبور پس از واریز به خزانه‌داری کل از محل اعتبار درآمد اختصاصی قوانین بودجه سنواتی در اختیار وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار می‌گیرد. وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی موظف است معادل وجه واریزی را حسب مورد از طریق ابلاغ اعتبار در اختیار دانشگاه‌های



علوم پزشکی و خدمات بهداشتی و درمانی و واحدهای ذی‌ربط قرار دهد تا طبق قوانین و مقررات مربوط هزینه گردد.

ماده ۲۵- به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اجازه داده می‌شود با رعایت سیاست‌های برنامه‌های توسعه کشور، داروخانه‌های دانشگاه‌های علوم پزشکی و خدمات بهداشتی، درمانی سراسر کشور (خارج از بیمارستان‌ها و مراکز) را مطابق آیین‌نامه‌ای که با پیشنهاد وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی به تصویب هیأت وزیران خواهد رسید به صورت خودگردان اداره نماید. وجوه حاصل از فروش دارو و خدمات به حساب درآمد اختصاصی دانشگاه‌های علوم پزشکی مربوطه نزد خزانه واریز و معادل وجوه واریزی از محل هزینه و درآمدهای اختصاصی که در قوانین بودجه منظور خواهد شد در اختیار دانشگاه علوم پزشکی جهت هزینه‌های جاری و پرسنلی و خرید مجدد دارو قرار خواهد گرفت.

ماده ۵۲- به وزارت امور خارجه اجازه داده می‌شود درآمد ناشی از ارائه خدمات در زمینه برگزاری سمینارها و کنفرانس‌های بین‌المللی که در ایران تشکیل می‌شود و خدمات ارائه شده به نمایندگی‌های سیاسی و کنسولی خارجی مقیم ایران را از سازمان‌ها و دستگاه‌های برگزارکننده و نمایندگی‌های خارجی وصول و به درآمد عمومی (نزد خزانه‌داری کل) واریز نماید.

### ۱۴-۲-۱۲- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷

ماده ۱۲- به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک و دو دهم درصد (۱/۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.

### ۱۵-۲-۱۲- قانون برنامه پنجم توسعه کشور

ماده ۹۴- نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیر دولتی برای دریافت خدمات بانکی در چهارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

### ۱۶-۲-۱۲- قانون برنامه ششم توسعه کشور

ماده ۸- دولت موظف است به منظور تحقق اهداف بند (۱۲) سیاست‌های کلی ابلاغی اقتصاد مقاومتی مبنی بر تحول اساسی در ساختارها و اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت و همچنین مدیریت بدهی‌ها اقدامات زیر را مطابق قوانین مربوطه انجام دهد:

الف- ساماندهی خزانه‌داری کل کشور از طریق:

۱- اصلاح نظام مالی و محاسباتی خزانه‌داری کل کشور

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

۲- ارتقای نظام نظارت از طریق اصلاح سامانه (سیستم) مالی و حسابداری بخش عمومی و گزارشگری مالی بخش عمومی

ب- ساماندهی نظام مالی - محاسباتی کشور از طریق:

۱- تهیه نرم‌افزار حسابداری واحد و یکپارچه با قابلیت ثبت رویدادهای مالی بر مبنای حسابداری تعهدی

۲- تهیه صورت‌های مالی تلفیقی در سطح بخش عمومی و تدارک نرم‌افزار لازم

۳- تدوین بسته آموزش نظام حسابداری بخش عمومی برای کل کشور

ماده ۱۷- بند ب

به منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب‌های درآمدی و هزینه‌های دولت، شفاف‌سازی و ایجاد امکان نظارت برخط، بر کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرائی و کاهش اثرات منفی عملیات مالی دولت بر نظام بانکی، کلیه حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌ها، دانشگاه‌های دولتی و اعتبارات دولتی نهادهای عمومی غیردولتی، صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح می‌شود. دستگاه‌های یادشده موظفند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.

تبصره ۱- بانک مرکزی موظف است تمهیدات لازم برای بانکداری متمرکز و نگاهداری حساب‌های مورد نیاز هر یک از دستگاه‌ها و دسترسی بر خط خزانه‌داری کل کشور به اطلاعات حساب‌های دستگاه‌های مذکور را فراهم نماید.

تبصره ۲- نحوه انتقال حساب‌های دستگاه‌های مذکور به بانک مرکزی و هزینه‌کرد آن توسط بانک‌های عامل، مطابق دستورالعملی خواهد بود که حداکثر ظرف مدت سه ماه پس از لازم‌الاجراء شدن این قانون، به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارائی، سازمان و بانک مرکزی، به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

تبصره ۳- بانک مرکزی مکلف است نسبت به ابلاغ دستورالعمل موضوع تبصره (۲) این ماده به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری اقدام کند. هر نوع تخلف از دستورالعمل مذکور، توسط بانک‌ها مشمول مجازات انتظامی موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور و تغییرات آن در ماده (۹۶) قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵ خواهد بود. همچنین هر نوع تخلف توسط سایر دستگاه‌های اجرائی، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال عمومی محسوب می‌شود.

ماده ۲۶- به منظور رقابت‌پذیر کردن عدالت بین منطقه‌ای و سرزمینی و تقویت خوداتکایی، افزایش انگیزه وصول درآمد استانی:

الف- دولت موظف است:

- ۱- در طول سال اول اجرای قانون برنامه سند آمایش سرزمین ملی و استانی را تهیه کند و پس از تصویب شورای عالی آمایش سرزمین از سال دوم اجرای قانون برنامه به اجراء در آورد.
- ۲- درآمدها و هزینه‌هایی که ماهیت استانی دارند را تعیین و طی دو سال اول اجرای قانون برنامه در چهارچوب نظام درآمد- هزینه استانی به صورت سرجمع درآمدها، اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای هر استان (برمبنای وجوه واریزی به خزانه‌داری کل کشور) در بودجه سنواتی اعمال نماید. مازاد بر درآمدهای وصولی نسبت به سقف مصوب هر استان بر اساس دستورالعمل ابلاغی سازمان برای تأمین اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای مصوب در قانون بودجه سنواتی، در مقاطع سه ماهه بین استان‌های ذی‌ربط توزیع می‌گردد.
- ۳- سه درصد (۳٪) از درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی خالص صادرات گاز طبیعی را به ترتیب یک سوم به استان‌های نفت‌خیز و گازخیز و دو سوم به مناطق و شهرستان‌های کمتر توسعه یافته جهت اجرای برنامه‌های عمرانی در قالب بودجه‌های سنواتی با تصویب شورای برنامه‌ریزی و توسعه این استان‌ها اختصاص دهد. حکم جزء (۳) بند (الف) ماده (۲۶) این قانون بر حکم جزء (۱) بند (ب) ماده (۷) حاکم است. در طول اجرای قانون برنامه ششم توسعه، حکم مقرر در مورد افزایش درصد در این بند، بر جزء (۳) بند (ب) ماده (۴۴) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ حاکم است.
- ۴- در سال اول اجرای قانون برنامه کلیه اختیارات و وظایف قابل واگذاری دستگاه‌های اجرائی به واحدهای مربوطه خود در استان‌ها و شهرستان‌ها را واگذار کند.
- ۵- طرح‌های هادی روستایی و تعیین محدوده روستاها در سراسر کشور را با پیشنهاد کارشناسان فنی، زیر نظر بنیاد مسکن و تأیید بخش‌داری هر بخش و با اطلاع دهیاران و رؤسای شورای اسلامی روستاها و تصویب آن در کمیته‌ای متشکل از رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی استان به عنوان رئیس، فرماندار شهرستان، بخش‌دار بخش، نماینده سازمان مسکن و شهرسازی استان، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی شهرستان، نماینده سازمان جهاد کشاورزی استان، نماینده معاون امور عمرانی استانداری و رئیس شورای اسلامی روستا به عنوان ناظر، تهیه کند.
- ب- شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان و کمیته برنامه‌ریزی شهرستان موظفند پنج تا هشت درصد (۵٪) تا ۸٪) از سرجمع اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی مصوب قانون بودجه سالانه را صرف تهیه و اجرای طرح‌های هادی و بهسازی روستاهای شهرستان، توسط بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نمایند.

## ۱۷-۲-۱۲- قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

ماده ۱-ز- شرکت‌های دولتی تابع وزارت نفت مکلفند درآمدهای ریالی و ارزی خود را به حساب‌های متمرکز وجوه ریالی و ارزی که از طریق خزانه‌داری کل کشور به نام آنها نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌شود، واریز کنند.

ماده ۳- شرکت‌های دولتی موضوع مواد (۴) و (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌های دولتی موضوع بند (۳) ماده ۱۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، به استثنای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و سازمان‌های توسعه‌ای شامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذیربط و شرکت شهرک‌های کشاورزی، مشمول مقررات مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشند و تمام درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات آنها به حساب‌های معرفی شده از سوی خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا حسب مورد طبق احکام و مقررات قانونی مربوط هزینه شود. عدم رعایت مفاد ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور در مورد حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور گشایش یافته است، تصرف غیر قانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود. بانک‌های عامل حسب اعلام بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور موظفند نسبت به بستن حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند، اقدام کنند.

ماده ۲۸-م- به دولت اجازه داده می‌شود به منظور پیش‌آگاهی، پیش‌گیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گرد و غبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات وحش و مدیریت خشک‌سالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۰.۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۰.۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ده روز) و تصویب هیأت وزیران قابل هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به ترتیب و میزانی که در قوانین می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد. بودجه سنواتی تعیین می‌شود به صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد.

### ۱۸-۲-۱۲- دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها

و مؤسسات عمومی غیردولتی

به استناد ماده (۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی و با عنایت به بهره‌برداری از سیستم بانکداری متمرکز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و برخورداری از امکانات سامانه‌های ملی پرداخت، به منظور ساماندهی به وضعیت حساب‌های دولتی در شبکه بانکی کشور و ایجاد تمرکز لازم در بانکداری دولت توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، همچنین تأمین مصالح ملی کشور در خصوص احصاء صحیح درآمدهای دولت، دستیابی به آمار و اطلاعات دقیق و به موقع از حساب‌های درآمدی دولت، کنترل مناسب گردش حساب‌های هزینه‌ای، کنترل هرچه بیشتر نقدینگی، ممانعت از استفاده نادرست از منابع دولتی، «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» که از این پس به اختصار «دستورالعمل» نامیده می‌شود، تهیه و تدوین می‌گردد.

الف - مستندات قانونی:

- ۱- ماده (۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰
- ۲- بند «ز» ماده (۱۰) و بند «الف» و تبصره‌های ذیل ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸
- ۳- ماده (۲۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸
- ۴- ماده (۵) آئین‌نامه اجرائی فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (تصویب‌نامه شماره ۸۸۵۲۸ هیأت وزیران، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۷).
- ۵- ماده واحده قانون طرز استفاده از تبصره ۲ ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۱۲
- ۶- مواد (۵)، (۳۹)، (۴۳) و (۷۶) و تبصره ذیل ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶
- ۷- بند «ب» ماده واحده قانون نحوه اجرای مقررات قانون پولی و بانکی کشور در بانک سپه مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۱۹
- ۸- ماده واحده و تبصره‌های ذیل قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۰۴/۱۹ به علاوه الحاقیه‌های آن.

ب- تعاریف

ماده ۱- اصطلاحاتی که در این دستورالعمل به کار رفته است دارای معانی مشروح زیر می‌باشد:

- ۱-۱- بانک مرکزی: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۲-۱- مؤسسات اعتباری: بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که به موجب قانون تأسیس شده و یا مجوز خود را از بانک مرکزی دریافت نموده و تحت نظارت این بانک قرار دارند.
- ۳-۱- سازمان‌های مشمول: وزارت‌خانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشند.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

۴-۱- خدمات بانکی: عبارت است از انجام هر گونه فعالیت در چارچوب قوانین و مقررات مربوط که توسط مؤسسه اعتباری و به تقاضای مشتری صورت پذیرفته و ارائه آن بعضاً مستلزم اخذ کارمزد از طرف مؤسسه اعتباری از مشتری باشند. مواردی که ذیلاً به آن اشاره می‌گردد از جمله انواع خدمات بانکی به شمار می‌رود:

- ۱- ارائه انواع ابزارهای پرداخت
- ۲- دریافت، پرداخت، نقل و انتقال وجوه ریالی و ارزی
- ۳- انجام امور نمایندگی به منظور جمع‌آوری وجوه، انواع قبوض خدمات شهری، ودایع و...
- ۴- گشایش انواع اعتبار اسنادی و صدور انواع ضمانت‌نامه
- ۵- ارائه خدمات بانکی الکترونیکی از جمله صدور انواع کارت‌های الکترونیکی (کارت‌های خرید، کارت اعتباری، کیف پول الکترونیکی و...)
- ۶- قبول و نگاهداری اشیاء گران‌بها، اسناد و اوراق بهادار و اجاره صندوق امانات
- ۷- ارائه خدمات مربوط به وجوه اداره شده
- ۸- تضمین بازخرید اوراق بهادار صادره
- ۹- انتشار یا عرضه اوراق مشارکت ریالی و ارزی در داخل و خارج از کشور؛
- ۱۰- انجام سفارشات مستمر مشتریان (دستور پرداخت مستمر)
- ۱۱- ارائه خدمات مشاوره‌ای از قبیل سرمایه‌گذاری، خدمات مالی، مدیریت دارایی‌ها و ...
- ۱۲- انجام وظایف قیومت، وصایت، وکالت و نمایندگی طبق قوانین و مقررات مربوطه
- ۱۳- حفظ، برقراری و ایجاد رابطه کارگزاری با مؤسسات اعتباری داخل و خارج
- ۱۴- ترخیص کالا از بنادر و گمرکات به حساب مؤسسه اعتباری
- ۱۵- انجام خدمات کارگزاری سهام و اوراق بهادار برای مشتریان
- ۱۶- پذیره‌نویسی سهام شرکت‌های در شرف تأسیس و یا افزایش سرمایه شرکت‌ها
- ۱۷- وصول مطالبات اسنادی
- ۱۸- وصول سود سهام مشتریان به حساب آن‌ها

۵-۱- سامانه‌های ملی پرداخت: عبارت است از زیرساخت‌های بین بانکی تسویه و انتقال الکترونیکی وجوه که اصلی‌ترین آن‌ها به شرح ذیل هستند:

- ۱-۵-۱- شبکه تبادل اطلاعات بین بانکی (شتاب): به منظور اتصال سامانه‌های پرداخت کارتی بانک‌ها، ایجاد ارتباطات بین‌المللی پرداخت‌های کارتی و پایاپای مبادلات بین بانکی کارتی مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- ۱-۵-۲- سامانه تسویه ناخالص آنی (ساتنا): عبارت است از سامانه‌ای که برای انجام تسویه ناخالص وجوه بین بانکی و انجام دستور پرداخت‌های بین بانکی کلان به صورت انفرادی و ناخالص مورد استفاده قرار می‌گیرد.

۱-۵-۳- سامانه اتاق پایاپای الکترونیک (پایا): شامل زیرساخت پایاپای و انتقال الکترونیکی وجوه برای دستورهای پرداخت انفرادی خرد و انبوه و همچنین انجام درخواست‌های برداشت مستقیم (Direct Debit) به صورت بین‌بانکی می‌باشد.

۱-۵-۴- سامانه تسویه اوراق بهادار الکترونیک (تابا): این سامانه وظیفه صدور، انتشار، ثبت و نقل و انتقال مالکیت اوراق بهادار الکترونیکی و نگهداری آنها از لحظه صدور تا بازخرید در سررسید را به نام بانک‌ها و مشتریان آنها برعهده دارد.

۱-۵-۵- نظام مدیریت امضای دیجیتال (نماد) بانکی: عبارت است از زیرساخت امنیتی لازم و پایگاه داده اطلاعات کارکنان و مشتریان بانک‌ها، به منظور ایجاد هویت دیجیتالی برای اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین سامانه‌هایی که به هر نحوی در بانک‌ها خدمت ارائه داده یا از خدمات بانک‌ها استفاده به عمل می‌آورند.

۱-۶- بانکداری متمرکز (Core Banking) عبارت است از سامانه‌ای واحد، یکپارچه و منسجم که تمامی عملیات مجاز بانکی اعم از جذب سپرده، اعطای تسهیلات و ارائه خدمات بانکی توسط آن مدیریت شده و سایر سامانه‌های جانبی خدمت‌رسان بانکی به آن متصل هستند.

۱-۷- ابزارهای پرداخت الکترونیک: عبارتست از هر گونه ابزار الکترونیکی که مؤسسه اعتباری به منظور احراز هویت ماشینی، در اختیار مشتریان خود قرار می‌دهد؛ نظیر انواع کارت‌های پرداخت و شناسه‌های فیزیکی الکترونیکی توکن (Token).

۱-۸- شناسه امنیتی: ابزاری سخت‌افزاری است که برای شناسایی و تأیید هویت کاربران به صورت دیجیتالی و بدون احراز هویت عینی در محیط‌های مجازی نظیر اینترنت به کار می‌رود. کاربران از شناسه مذکور به دو منظور زیر استفاده می‌نمایند:

امضای اسناد الکترونیکی به صورت غیرقابل جعل و غیرقابل انکار  
رمزگذاری اطلاعات به نحوی که محتوا در هنگام ارسال افشاء نشده و تغییر نیابد و صرفاً برای گیرنده مورد نظر قابل دسترسی باشد.

ج- فرایند اجرایی

ماده ۲- بانک مرکزی موظف است؛ ضمن فراهم آوردن زیرساخت‌ها و امکانات مورد نیاز جهت بانکداری متمرکز به منظور انجام عملیات پرداخت وجوه به صورت الکترونیک، با اتصال به سامانه‌های ملی پرداخت، تمهیدات لازم را برای نگاهداری حساب‌های مورد نیاز هر یک از سازمان‌های مشمول فراهم نماید.

ماده ۳- تمامی حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای سازمان‌های مشمول، به استثنای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، باید صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح گردد.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

تبصره ۱- آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد، مشمول مفاد این ماده خواهد بود.

تبصره ۲- بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری مادامی که از شمول مفاد مواد ۳۹ و ۷۶ قانون محاسبات عمومی مستثنی باشند، از رعایت مفاد این ماده نیز مستثنی هستند.

ماده ۴- تمامی حساب‌های بانکی برای نگهداری آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، از جمله شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آن‌ها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین نمی‌گردد، باید صرفاً نزد بانک مرکزی افتتاح گردد.

تبصره- افتتاح حساب بانکی برای هر یک از شرکت‌های تابعه شهرداری‌ها نزد بانک مرکزی (مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد)، فقط از طریق شهرداری‌ها امکان‌پذیر می‌باشد.  
ماده ۵- مؤسسات اعتباری اجازه ندارند رأساً و بدون هماهنگی با بانک مرکزی نسبت به افتتاح هرگونه حساب برای هر یک از سازمان‌های مشمول اقدام نمایند.

ماده ۶- جایگزینی حساب‌های موجود سازمان‌های مشمول با حساب‌های متناظر جدید افتتاح‌شده نزد بانک مرکزی، مطابق با شیوه‌نامه‌ای است که مشتمل بر؛ «برنامه زمان‌بندی»، «نحوه انجام هماهنگی مابین سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط» و «چگونگی اجرایی کردن جایگزینی حساب‌ها» می‌باشد.

تبصره- شیوه‌نامه مذکور ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این دستورالعمل، توسط بانک مرکزی و با هماهنگی خزانه‌داری کل کشور تهیه و به تأیید دبیرکل بانک مرکزی و خزانه‌دار کل کشور خواهد رسید.

ماده ۷- تا زمان جایگزینی تمام حساب‌های موضوع ماده ۳ و تبصره ۱ ذیل آن با حساب‌های متناظر جدید افتتاح‌شده نزد بانک مرکزی، تعیین بانک عامل به عهده کمیته‌ای با مسئولیت خزانه‌دار کل کشور و عضویت رییس کمیته پولی و بانکی بانک مرکزی و معاون امور بانکی و بیمه وزارت امور اقتصادی و دارایی، مبتنی بر تنظیم صورتجلسه‌ای خواهد بود.

تبصره- تعیین بانک عامل برای حساب‌های موضوع ماده ۴، بر عهده کمیته پولی و بانکی بانک مرکزی می‌باشد.  
ماده ۸- سازمان‌های مشمول موظفند؛ تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را صرفاً از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.

ماده ۹- بانک مرکزی موظف است امکانات و تجهیزات سخت افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز جهت صدور دستور پرداخت و یا اعمال نظارت بر گردش حساب و اخذ گزارشات مورد نیاز را در اختیار ذیحسابان و یا مدیران مالی سازمان‌های مشمول قرار دهد.



ماده ۱۰- سازمان‌های مشمول موظفند؛ تمامی عملیات بانکی مورد نظر خود را به واسطه سامانه‌های ملی متمرکز پرداخت از طریق هر یک از شعب فعال شبکه بانکی کشور و پایانه‌های الکترونیکی آن‌ها و همچنین پایگاه‌های اطلاعات داده وابسته به آنها که به عنوان درگاه بانک مرکزی تلقی می‌گردند، انجام دهند.

ماده ۱۱- سازمان‌های مشمول می‌توانند در خصوص دریافت انواع خدمات بانکی و تسهیلات به هر یک از مؤسسات اعتباری که مناسب‌ترین خدمات را به آن‌ها ارائه می‌نمایند، مراجعه نمایند.

تبصره- نرخ کارمزد انواع خدمات بانکی بر اساس جدولی محاسبه می‌گردد که از طرف بانک مرکزی تهیه و به شبکه بانکی کشور ابلاغ می‌گردد.

ماده ۱۲- از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آن نیز موظفند با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل) تمامی حساب‌های خود را به بانک مرکزی منتقل نمایند.

#### د- نظارت و کنترل

ماده ۱۳- نظارت بر حسن اجرای مفاد این دستورالعمل، حسب مورد بر عهده بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور می‌باشد.

«دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارت خانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی» در یک مقدمه و پنج بخش شامل؛ ۱۳ ماده و ۶ تبصره در یک هزار و یک صد و چهل و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ شورای پول و اعتبار تصویب و در یک هزار و دویست و سومین جلسه مورخ ۱۳۹۴/۹/۴ آن شورا اصلاح گردید.

### ۱۹-۲-۱۲- دستورالعمل بند (ب) ماده ۱۷ قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و بند

#### الف) ماده ۲۰ احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

مقدمه

به استناد بند «ب» ماده ۱۷ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و بند «الف» ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، به منظور ساماندهی حساب‌های دولتی در شبکه بانکی کشور و ایجاد تمرکز لازم در بانکداری دولت توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، همچنین تامین مصالح ملی کشور در خصوص احصاء صحیح درآمدهای دولت، دستیابی به آمار و اطلاعات دقیق و به موقع از حساب‌های درآمدی دولت، کنترل مناسب گردش حساب‌های هزینه‌ای، کنترل هر چه بیشتر نقدینگی، ممانعت از استفاده نادرست از منابع دولتی، شفاف‌سازی و ایجاد امکان نظارت بر خط بر کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و کاهش اثرات منفی عملیات مالی دولت بر نظام بانکی کشور، دستورالعمل بند (ب) ماده ۱۷ قانون برنامه

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه داری کل (۱)

پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و بند (الف) ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور که ازین پس به اختصار «دستورالعمل» نامیده می‌شود، تهیه و تدوین می‌گردد.

الف- مستندات قانونی

ماده (۸) و بند «ب» ماده (۱۷) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴ بند «الف» ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور

بند «ز» ماده (۱) و ماده (۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴

بند (۹) سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹

قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷/۰۳/۲۵

مواد ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸

مواد (۳۹)، (۴۳)، (۷۶) و (۱۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶/۰۶/۰۱

ماده (۵) آئین‌نامه اجرائی فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (تصویب‌نامه شماره ۸۸۵۲۸ هیأت وزیران)، ۱۳۶۲/۱۲/۱۷

ماده (۲۲) قانون عملیاتی بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۰۶/۰۸

ماده واحده قانون طرز استفاده از تبصره ۲ ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۱۲

بند «ز» ماده (۱۰) و بند «الف» و تبصره‌های ذیل ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۰۴/۱۸ ب- تعاریف

ماده ۱- اصطلاحاتی که در «دستورالعمل» به کار رفته است دارای معانی مشروحه زیر می‌باشد:

«بانک مرکزی»: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

«مؤسسات اعتباری»: بانک‌ها، مؤسسات اعتباری غیر بانکی، صندوق‌های قرض الحسنه و تعاونی‌های اعتبار که به موجب قانون تأسیس شده و یا مجوز خود را از «بانک مرکزی» دریافت نموده و تحت نظارت این بانک قرار دارند.

«خزانه»: معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور.

«بانک عامل»: مؤسسات اعتباری که در چارچوب «دستورالعمل» برای افتتاح و نگهداری حساب با «بانک مرکزی» قرارداد عاملیت منعقد می‌نمایند.

«دستگاه‌های اجرایی مشمول»: نهادهای عمومی غیر دولتی در موارد استفاده از بودجه عمومی دولت، وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، دانشگاه‌های دولتی، سازمان‌های دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع بند (۳) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی، دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها

مستلزم ذکر یا تصریح نام است از جمله شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران، شرکت ملی پخش فرآورده‌های نفتی ایران، ایمیدرو و ایدرو و شرکت‌های تابع آنها و کلیه دستگاه‌های موضوع بند (الف) ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور به استثنای «سایر نهادهای عمومی غیر دولتی مشمول» و مواد ۱، ۲ و ۴ قانون مدیریت خدمات کشوری «حساب‌های دولتی»:

حساب تمرکزی (غیرقابل برداشت): حسابی که در اجرای قوانین بودجه سنواتی و سایر قوانین و مقررات موضوعه به نام «خزانه» جهت وصول درآمدها و سپرده‌های «دستگاه‌های اجرایی مشمول» با مجوز «خزانه» نزد بانک مرکزی افتتاح و نگهداری می‌گردد.

حساب پرداخت (قابل برداشت): حسابی که بنا به درخواست «دستگاه‌های اجرایی مشمول» و با مجوز «خزانه» نزد «بانک مرکزی» افتتاح و نگهداری می‌گردد.

حساب «خزانه»: «حساب تمرکزی» و «حساب پرداخت» کلیه منابع عمومی دولت به نام «خزانه» و نزد «بانک مرکزی» افتتاح و نگهداری می‌گردد.

حساب خزانه معین استان: «حساب تمرکزی» و «حساب پرداخت» منابع عمومی دولت در استان‌ها که به نام خزانه معین و نزد «بانک مرکزی» افتتاح و نگهداری می‌گردد.

«حساب‌های بانکی»: کلیه حساب‌های نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران

«خدمات بانکی» عبارت است از انجام هرگونه فعالیت در چارچوب قوانین و مقررات مربوطه که حسب مورد توسط «بانک مرکزی» و «موسسات اعتباری» به تقاضای مشتری صورت پذیرفته و ارائه آن بعضاً مستلزم اخذ کارمزد از مشتری باشد. مواردی که در ذیل به آن اشاره می‌گردد از جمله انواع خدمات بانکی به شمار می‌رود: ارائه انواع ابزارهای پرداخت

دریافت پرداخت، نقل و انتقال وجوه ریالی و ارزی

دریافت و جمع‌آوری وجوه انواع قبوض و خدمات شهری، ودایع و نظایر آنها

گشایش انواع اعتبار اسنادی و صدور انواع ضمانت‌نامه

قبول و نگهداری اشیای گرانبها، اسناد و اوراق بهادار و اجاره صندوق امانات

ارائه خدمات مربوط به وجوه اداره شده

تضمین بازخرید اوراق بهادار صادره

انتشار یا عرضه اوراق مشارکت ریالی و ارزی در داخل و خارج از کشور

انجام سفارشات مستمر مشتریان (دستور پرداخت مستمر)

ارائه خدمات مشاوره‌ای از قبیل سرمایه‌گذاری، خدمات مالی، مدیریت دارایی‌ها و...

انجام وظایف وکالت و نمایندگی طبق قوانین و مقررات مربوطه  
حفظ، برقراری و ایجاد رابطه کارگزاری با مؤسسات اعتباری داخل و خارج  
ترخیص کالا از بنادر و گمرکات به حساب مؤسسات اعتباری  
انجام خدمات کارگزاری سهام و اوراق بهادار برای مشتریان  
پذیره‌نویسی سهام شرکت‌های در شرف تاسیس و یا افزایش سرمایه شرکت‌ها  
وصول مطالبات اسنادی

وصول سود سهام مشتریان به حساب آنها

سامانه‌های بین بانکی عبارت است از زیرساخت‌های بین بانکی تسویه، پیام رسانی و انتقال الکترونیکی وجوه در شبکه بانکی کشور

«بانکداری متمرکز» عبارت است از سامانه یکپارچه و منسجم که کلیه حساب‌ها در آن نگهداری شده و تمامی عملیات لازم برای ارائه خدمات بانکی توسط آن مدیریت می‌شود و به سامانه‌های بین بانکی متصل می‌باشد.  
«سامانه نسیم»: سامانه «بانکداری متمرکز» «بانک مرکزی»

ج) فرایند اجرایی

ماده ۲- «بانک مرکزی» ضمن فراهم آوردن زیرساخت‌ها و امکانات مورد نیاز جهت «بانکداری متمرکز» و اتصال به «سامانه‌های بین بانکی»، تمهیدات لازم برای نگهداری «حساب‌های دولتی» مورد نیاز هر یک از «دستگاه‌های اجرایی مشمول» و انجام عملیات وصول درآمد؛ پرداخت و حسب مورد و به درخواست «دستگاه‌های اجرایی مشمول» به صورت پرداخت الکترونیکی را فراهم می‌نماید.

ماده ۳- تمامی «حساب‌های دولتی» اعم از ریالی و ارزی برای «دستگاه‌های اجرایی مشمول» باید از طریق «خزانه» و نزد «بانک مرکزی» افتتاح و نگهداری گردد.

تبصره- «مؤسسات اعتباری» و شرکت‌های بیمه دولتی مادامی که از شمول مواد ۳۹ و ۷۶ قانون محاسبات عمومی مستثنی باشند، از رعایت مفاد این ماده مستثنی هستند.

تبصره- ذی‌حسابان و مدیران مالی «دستگاه‌های اجرایی مشمول» مکلفند با رعایت قوانین پولی و بانکی کشور و در اجرای ماده ۷۶ قانون محاسبات عمومی برای افتتاح حساب عاملین ذی‌حساب و کارپردازان، طی درخواستی شماره حساب از رنج «حساب‌های دولتی» حسب مورد از طریق «خزانه» یا خزانه معین استان دریافت و به نیابت از «خزانه» یا خزانه معین استان نسبت به افتتاح، تغییر امضاء و انسداد حساب نزد بانک عامل دولتی به انتخاب «خزانه» اقدام نمایند و همچنین در اجرای مفاد ماده (۳۱) و (۳۶) قانون محاسبات عمومی، به منظور نظارت بر امور مالی و محاسباتی عاملین ذی‌حساب و کارپردازان، مراقبت‌های حرفه‌ای لازم را به عمل آورند. بانک عامل منتخب نیز موظف است تمهیدات لازم برای نگاهداری، گزارش‌گیری، دسترسی

به اطلاعات حساب‌های مورد نظر را در اختیار هر یک از «دستگاه‌های اجرایی مشمول» ذی‌ربط، «بانک مرکزی»، «خزانه» و خزانه معین استان را فراهم نماید و همچنین در راستای اهداف توسعه و استقرار خزانه‌داری الکترونیک و تسهیل امور بانکی عوامل ذی‌حسابی، نحوه برداشت از حساب‌های موصوف با استفاده از ابزار حواله الکترونیک باشد و در مناطق جغرافیایی که زیر ساخت لازم فراهم نیست از ابزار چک در کوتاه مدت استفاده شود.

ماده ۴- «موسسات اعتباری» مجاز به افتتاح و نگهداری «حساب‌های دولتی» برای «دستگاه‌های اجرایی مشمول» نیستند.

ماده ۵- «بانک مرکزی» تمهیدات لازم به منظور پایش «حساب‌های دولتی» را برای نقطه تماس واحد «دستگاه‌های اجرایی مشمول» فراهم می‌نماید.

ماده ۶- بانک مرکزی تعمیرات لازم برای دسترسی بر خط «خزانه» به اطلاعات «حساب‌های دولتی» «دستگاه‌های اجرایی مشمول» را فراهم می‌نماید.

ماده ۷- «دستگاه‌های اجرایی مشمول» موظفند تمامی عملیات بانکی مورد نظر خود را صرفاً از طریق «حساب‌های دولتی» و حساب‌های بانکی افتتاح شده نزد «بانک مرکزی» و به واسطه «سامانه نسیم» انجام دهند. تبصره- «دستگاه‌های اجرایی مشمول» می‌توانند در مورد برخی «خدمات بانکی» که توسط «بانک مرکزی» ارائه نمی‌گردد بدون افتتاح حساب و حسب مقررات و ضوابط مربوطه از طریق «موسسات اعتباری» اقدام نمایند.

ماده ۸- تعیین نرخ و نحوه محاسبه و پرداخت کارمزد «خدمات بانکی» مربوط به «حساب‌های دولتی» نزد بانک مرکزی «مطابق مصوبات شورای پول و اعتبار توسط بانک مرکزی» صورت می‌گیرد.

ماده ۹- نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران می‌توانند «حساب‌های بانکی» خود را صرفاً نزد یکی از بانک‌های عامل که به استناد قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی بانک دولتی محسوب می‌شوند و به تایید ستاد کل نیروهای مسلح رسیده باشند، افتتاح و نگهداری نمایند.

ماده ۱۰- هر گونه تغییر در مفاد «دستور العمل» پس از تایید وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور و رئیس کل «بانک مرکزی» قابل اعمال و لازم الاجرا می‌باشد.

د- نظارت و کنترل:

ماده ۱۱- نظارت بر حسن اجرای مفاد «دستور العمل» در خصوص «موسسات اعتباری» بر عهده «بانک مرکزی» و در خصوص «دستگاه‌های اجرایی مشمول» بر عهده «خزانه» می‌باشد.

## بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه‌داری کل (۱)

---

تبصره- تخلفات ناشی از عدم رعایت مفاد دستورالعمل توسط دستگاه‌های اجرایی مشمول سایر نهادهای عمومی غیر دولتی مشمول و موسسات اعتباری مشترکاً با تایید وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی به مراجع قضایی و نظارتی (سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور) ارجاع خواهد شد.

«دستورالعمل بند (ب) ماده (۱۷) قانون برنامه پنجساله ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران و بند الف ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور» در یک مقدمه و چهار بخش شامل ۱۱ ماده و ۴ تبصره در یک هزار و دویست و نود و چهارمین جلسه مورخ ۱۳۹۹/۰۳/۱۳ شورای پول و اعتبار مورد اصلاح قرار گرفت.

۲۰-۲-۱۲- بخشنامه‌های تجمیع حساب‌های شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی نزد بانک مرکزی

۱۳۲۱۱۰

۱۳۹۵ / ۱۲ / ۱۶



بسمتعالی

### بخشنامه به کلیه شرکت‌های دولتی

در اجرای اصل (۵۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و با عنایت به مفاد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران و همچنین به استناد ماده (۳) و بند (ز) ماده (۱) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، تمامی شرکت‌های دولتی موضوع مواد (۴) و (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌های دولتی موضوع بند (۳) ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی به استثنای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، مکلفند ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ این بخشنامه، تمامی حساب‌های بانکی خود اعم از حساب‌های درآمدی و پرداخت را با مجوز خزانه‌داری کل کشور، نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح و حساب‌های خود نزد سایر بانک‌ها را مسدود نمایند. عدم اقدام شرکت‌های مذکور در اجرای مفاد این بخشنامه در حکم تصرف در وجوه عمومی تلقی می‌گردد.

# بررسی نظام مالی دولت؛ بخش خزانه داری کل (۱)

شماره..... ۵۵/۲۳۲۹۵

تاریخ..... ۱۳۹۸/۴/۱۵

پوست..... داره

جمهوری اسلامی ایران

وزارت امور اقتصادی و دارایی

بسمه تعالی

## بخشنامه به کلیه دستگاه های اجرایی

لله اعلم

در اجرای اصل ۵۳ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بند (الف) تبصره ۷ قانون بودجه سال ۱۳۹۸ کل کشور، کلیه دستگاه های اجرایی موضوع ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده ۲۹ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران از جمله دستگاه ها و شرکت های مستلزم یا تصریح نام مانند شرکت های اصلی و فرعی تابعه وزارت نفت (شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده های نفتی ایران، شرکت ملی پخش فرآورده های نفتی ایران، شرکت ملی گاز ایران و...) شرکت ها و سازمان های تابعه وزارت صنعت، معدن و تجارت (ایدرو، ایمیدرو و...) و همچنین نهاد های عمومی غیر دولتی در رابطه با آن بخش از منابع خود که از محل منابع عمومی یا کمک های مردمی تامین می شود، مکلف اند کلیه حساب های ریالی خود (درآمدی و هزینه ای) را صرفاً از طریق خزانه داری کل کشور و نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح نمایند.

دستگاه های اجرایی یاد شده موظف اند کلیه دریافت ها و پرداخت های خود را فقط از طریق حساب های افتتاح شده نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران انجام دهند. نگهداری هرگونه حساب توسط دستگاه های اجرایی مذکور در بانکی غیر از بانک یاد شده در حکم تصرف غیر قانونی در اموال عمومی تلقی می گردد.

سیدرحمت آکرمی  
معاون نظارت مالی و خزانه دار کل کشور

### رونوشت:

- جناب آقای سراج رئیس کل محترم سازمان بازرسی کل کشور برای استحضار.
- جناب آقای دکتر عادل آذر رئیس کل محترم دیوان محاسبات کشور برای استحضار.
- جناب آقای دکتر همتی رئیس کل محترم بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران برای استحضار و ابلاغ به کلیه بانک های عامل برای اجرای کامل بند قانونی مذکور.
- جناب آقای دکتر واعظی رئیس دفتر محترم رییس جمهور و سرپرست نهاد ریاست جمهوری برای استحضار.
- جناب آقای مهندس چهره گشا رئیس دفتر محترم معاون اول رییس جمهور برای استحضار.
- جناب آقای دکتر بزرگ اصل مدیر عامل محترم سازمان حسابرسی برای آگاهی و مد نظر قراردادن موارد فوق در حسابرسی شرکت های دولتی مشمول.
- جناب آقای دکتر معمار نژاد معاون محترم امور بانکی، بیمه و شرکت های دولتی برای آگاهی و مد نظر قراردادن موارد فوق در مجمع شرکت های دولتی مشمول و ابلاغ آن به بانک های عامل.
- جناب آقای دکتر میر اشرفی رئیس کل محترم گمرک جمهوری اسلامی ایران برای آگاهی و اجرای کامل بخشنامه با توجه به پیگیری های کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی.
- جناب آقای پناهی سرپرست محترم سازمان امور مالیاتی کشور برای آگاهی و اجرای کامل بخشنامه با توجه به پیگیری های کمیسیون اقتصادی مجلس شورای اسلامی.
- ادارات کل امور اقتصادی و دارایی استان ها برای اطلاع و اقدام مقتضی.
- دفتر وزارتی برای اطلاع.