

تحلیل و نقد فرآیندهای مدیریت نقدینگی خزانه دولت در ایران

سیدعلی روحانی^۱

داریوش ابوحمزه^۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۸/۱

تاریخ ارسال: ۱۳۹۵/۰۹/۲۷

چکیده

مدیریت صحیح شیوه جمع‌آوری منابع و توزیع مصارف دولت یا به بیان فنی، مدیریت نقدینگی دولت، بخش مهمی از فرآیندهای خزانه‌داری و یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای انضباط مالی دولت است. مقررات مربوط به فرآیندهای خزانه‌داری در ایران دارای پیچیدگی زیادی است که این موضوع، درکنار غیرشفاف بودن فرآیندهای مزبور، نقد و بررسی این فرآیندها را دشوار می‌نماید. پژوهش حاضر ابتدا به بررسی فرآیندها و روال‌های خزانه‌داری در ایران، بر مبنای قوانین، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مربوط می‌پردازد. فرآیندهای مربوط به وجوه واریزی به خزانه و همچنین مصارف آنها، به تفکیک نوع وجوه (درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی، وجوه شرکت‌های دولتی، درآمد نفت و وجوه سپرده) بررسی می‌شود. نمودارهای مستخرج از این بررسی، زمینه ارزیابی کارآمدی و نقد فرآیندهای خزانه‌داری را فراهم کرده است. براساس پژوهش حاضر، مهم‌ترین نقدهای وارد به فرآیندهای خزانه‌داری (مدیریت نقدینگی) در ایران عبارت‌اند از: عدم امکان نظارت مؤثر بر گردش حساب‌های دولت، کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌های بخش دولتی، تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی، رسوب وجوه عمومی در شبکه بانکی و ناکارآمدی شیوه پرداخت اعتبارات (مبتنی بر تخصیص). تجربه سایر کشورها و توصیه‌های بین‌المللی در موضوع اصلاح مدیریت نقدینگی دولت نشان می‌دهد، گام نخست برای اصلاح فرآیندهای کنونی خزانه‌داری، تأسیس حساب واحد خزانه^۳ (TSA) و متمرکز کردن تمام حساب‌های درآمدی و هزینه‌های دولت نزد بانک مرکزی است که موجب افزایش شفافیت، امکان نظارت مؤثر و افزایش کارایی گردش منابع دولت خواهد شد.

واژگان کلیدی: خزانه، مدیریت نقدینگی، بودجه، شرکت‌های دولتی، قانون محاسبات عمومی.

طبقه‌بندی JEL: E58, E62, E63, H60, H83

۱- دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران و معاون دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس (نویسنده مسئول)،

پست الکترونیکی: s.ali.rohani@ut.ac.ir

۲- دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران و معاون دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس، پست

الکترونیکی: aboohamzeh@gmail.com

۱- مقدمه

خزانه دولت، محل تمرکز تمام درآمدها و مبدأ توزیع همه هزینه‌های دولت است و از این رو، همه دولت‌ها به منظور تنظیم و مدیریت درآمدها و هزینه‌های خود، از سازوکارهای خزانه‌داری استفاده می‌کنند. متأسفانه مقررات مربوط به فرآیندهای خزانه‌داری در ایران دارای پیچیدگی زیادی است که این موضوع، در کنار غیرشفاف بودن فرآیندهای مزبور، نقد و بررسی این فرآیندها را دشوار می‌نماید.

مقاله حاضر به بررسی فرآیندها و روال‌های خزانه‌داری در ایران، بر مبنای قوانین مصوب مجلس و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب هیأت وزیران یا خزانه‌داری کل کشور و تبیین نموداری این فرآیند می‌پردازد که تاکنون در کشور انجام نشده است. به این منظور، پس از تبیین روش پژوهش و پرسش‌های تحقیق، ابتدا مهم‌ترین قوانین و مصوبات ناظر بر فرآیندهای خزانه‌داری کشور (مدیریت نقدینگی دولت) بررسی می‌شود. فرآیندهای مربوط به وجوه واریزی به خزانه و همچنین مصارف انجام شده از محل این وجوه، به تفکیک نوع وجوه (درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی، وجوه شرکت‌های دولتی، درآمد نفت و وجوه سپرده)، در دو بخش بعد تبیین می‌شود.

شناخت فرآیندهای خزانه‌داری در ایران، امکان نقد و تحلیل و ارایه پیشنهاد‌های اصلاحی را فراهم می‌کند که در بخش پایانی مقاله ارایه شده است. از آنجا که بهبود روال‌های خزانه‌داری مختص ایران نیست و بسیاری از کشورها و همچنین نهادهای بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول مطالعات گسترده‌ای در ارتباط با خزانه‌داری و حساب واحد خزانه به انجام رسانده‌اند، در ابتدا پیشینه پژوهش به طور مختصر مرور شده است.

۲- پیشینه پژوهش

استورکی (۲۰۰۳)، مدیریت نقدینگی دولت را چنین تعریف کرده است: «مدیریت نقدینگی به معنای داشتن مقدار مناسب پول در زمان و مکان مناسب است، به گونه‌ای که تعهدات دولت به طور کامل ایفا شود و بیشترین اثرگذاری را بر هزینه‌های دولت داشته باشد».

مدیریت نقدینگی دولت، موضوعی ضروری است، زیرا بین زمان‌بندی پرداخت‌ها و نقدینگی در دسترس دولت، همواره ناهم‌زمانی^۱ وجود دارد. حتی اگر بودجه سالانه کاملاً تراز باشد، با تخمین‌های واقع‌بینانه از درآمدها و مخارج، اجرای بودجه در طول سال هموار^۲ نیست، زیرا زمان‌بندی و فصلی بودن^۳ جریان‌های ورودی و خروجی نقدینگی به گونه‌ای است که می‌تواند به مازاد یا کسری موقت نقدینگی منجر شود؛ به‌عنوان مثال، اگر مالیات‌ها به صورت فصلی پرداخت شود، در موعد پرداخت مالیات‌ها، مازاد موقت نقدینگی و در سایر زمان‌ها، کسری موقت نقدینگی وجود خواهد داشت.

یان لینرت (۲۰۰۹)، مدیریت نقدینگی مدرن را دارای چهار هدف عمده می‌داند:

- ۱- تضمین در دسترس بودن مقدار نقدینگی کافی برای پرداخت مخارج در سررسید آنها. تجمیع درآمدها در حساب واحد خزانه (TSA)، این موضوع را تسهیل می‌کند.
- ۲- به حداقل رساندن هزینه‌های استقراض دولت و محدود کردن آن.
- ۳- بیشینه کردن بازدهی نقدینگی بی‌بازده^۴، یعنی اجتناب از انباشت سپرده‌های بدون سود^۵ یا دارای بازدهی اندک دولت در بانک مرکزی یا بانک‌های تجاری.
- ۴- مدیریت ریسک‌ها، از طریق سرمایه‌گذاری سودآور مازادهای موقت، در ازای وثایق کافی. پسوا و ویلیامز (۲۰۱۲)، معتقدند، حساب واحد خزانه می‌تواند در انواع نظام‌های پرداخت (متمرکز، غیرمتمرکز و ترکیبی)^۶ پیاده شود. همچنین سطح تمرکز نظام پرداخت می‌تواند در چند بُعد پذیرش تراکنش‌ها^۷، پردازش تراکنش‌ها^۸ و حسابداری تراکنش‌ها^۹ در نظر گرفته شود^{۱۰}. براساس این، برای فرآیند پرداخت‌ها، براساس پاسخی که به دو پرسش زیر می‌دهیم،

- 1- Mismatches
- 2- Smooth
- 3- Seasonality
- 4- Idle Cash
- 5- Unremunerated
- 6- Centralized, Decentralized, Hybrid
- 7- Approval
- 8- Transaction Processing
- 9- Accounting

۱۰- حسابداری تراکنش‌ها به‌طور معمول توسط نهادی که متولی انجام عملیات تراکنش است، انجام می‌گیرد.

چهار انتخاب مطابق جدول شماره ۱، وجود خواهد داشت:

- ۱- چه نهادی عملیات بانکی مربوط به پرداخت‌های خزانه را انجام می‌دهد؟
- ۲- چه نهادی مسئولیت پردازش پرداخت‌ها را برعهده دارد؟

جدول ۱ - روش‌های مختلف انجام فرآیند دریافت‌ها و پرداخت‌های دولتی

مسئول انجام عملیات بانکی پرداخت‌ها		شرح	
بانک مرکزی	بانک‌های تجاری	خزانه‌داری	مسئول پردازش پرداخت‌ها
۱	۲	واحد‌های دولتی مربوط	
۳	۴		

اغلب کشورها یا در خانه ۱ (مانند فرانسه و روسیه) یا در خانه ۴ (مانند انگلستان و استرالیا) قرار می‌گیرند. البته، نمونه‌های دیگری نیز وجود دارد مانند آفریقای جنوبی که در خانه ۳ قرار دارد. همچنین برخی کشورها از نظام‌های ترکیبی استفاده می‌کنند (مانند چین، هند و آمریکا). الزام حتمی و کلیدی در نظام‌هایی که از بانک‌های تجاری برای انجام عملیات پرداخت استفاده می‌کنند، آن است که مانده وجوهی که در حساب‌های شبکه بانکی وجود دارد، باید در پایان روز به حساب واحد خزانه واریز شود. در واقع، همه حساب‌هایی که به منظور انجام پرداخت‌های دولتی نزد شبکه بانکی افتتاح شده است، باید به عنوان «حساب با مانده صفر»^۱ افتتاح شود. به بیان دیگر، تمایزی بین پول و اجازه پرداخت وجود دارد و تا زمانی که پرداخت نهایی نشده است، پول از حساب واحد خزانه خارج نمی‌شود. همین الزام برای تمام حساب‌هایی که برای جمع‌آوری درآمدهای دولت افتتاح شده‌اند نیز برقرار است و موجودی این حساب‌ها باید در پایان روز به حساب واحد خزانه منتقل شود. همچنین لازمه پردازش متمرکز تراکنش‌ها، تمرکز اختیارات مربوط به پردازش تراکنش در خزانه‌داری و راه‌اندازی کامل حساب واحد خزانه (TSA) است.

مطالعات یان لینرت (۲۰۰۹)، نشان می‌دهد که حداقل ۹ ویژگی و خصوصیت برای

1- Zero-Balance Account

2- Finally Discharged

مدیریت نقدینگی مدرن اثربخش در کشورهای پیشرفته قابل شناسایی است، از این بین شش ویژگی نخست، «بنیادین» و بقیه «ویژگی‌های مطلوب» هستند:

- ۱- متمرکز کردن مانده‌های نقدی حساب‌های دولت و ایجاد یک ساختار TSA.
- ۲- فهم روشن از اینکه چهارچوب برنامه‌ریزی نقدینگی چه گستره‌ای را پوشش می‌دهد.
- ۳- توانایی رصد جریان‌های ورودی و خروجی کوتاه‌مدت نقدی.
- ۴- وجود چهارچوب مناسب برای پردازش و حسابداری تراکنش‌ها.
- ۵- اشتراک‌گذاری منظم اطلاعات بین خزانه‌داری مرکزی، نهادهای جمع‌آوری‌کننده درآمدها، نهادهای هزینه‌کننده و شعب خزانه.
- ۶- تعریف نظام‌های نهادی و ترتیبات مسئولیتی مناسب.
- ۷- استفاده از سیستم‌های پرداخت و تسویه بانکی مدرن.
- ۸- استفاده از ابزارهای مالی کوتاه‌مدت موجود در بازارهای مالی برای مدیریت نقدینگی.
- ۹- تجمیع مدیریت نقدینگی و مدیریت بدهی.

در همین مطالعه، مهم‌ترین چالش‌های مدیریت نقدینگی در کشورهای در حال توسعه و کشورهای با درآمد متوسط به شرح زیر شناسایی شده است. تشریح فرآیندهای خزانه‌داری در مقاله حاضر نشان می‌دهد، اغلب این موارد در ایران نیز قابل مشاهده است.

- ۱- نظام بانکی به شکل مناسب توسعه نیافته است یا مورد استفاده قرار نمی‌گیرد.
 - ۲- بخشی از پرداخت‌ها به شکل نقدی (اسکناس) انجام می‌شود.
 - ۳- حساب‌های بانکی دولت متعدد است (در حساب واحد خزانه‌داری متمرکز نیست).
 - ۴- مانده روزانه باقی‌مانده در حساب‌های مختلف دولت نامعلوم است.
 - ۵- استقراض غیرضروری دولتی انجام می‌شود (به‌رغم وجود مانده حساب‌های بلااستفاده).
 - ۶- پیش‌بینی زمان‌بندی شده از جریان وجوه وجود ندارد.
 - ۷- «مدیریت نقدینگی» به‌طور عمده به معنای کنترل مخارج است.
 - ۸- بدهی‌های معوق برای انجام هزینه‌ها ایجاد شده و افزایش می‌یابد.
- در زمینه خزانه‌داری، مطالعات داخلی بسیار معدودی صورت گرفته است. حاتمی‌زاده و

دیگران (۱۳۷۹)، به بررسی خزانه‌داری کل کشور به لحاظ ساختاری و جایگاه آن در فرآیند بودجه‌ریزی و تهیه گزارش تلفیق پرداخته‌اند. ایشان برخی مسایل مانند نظام اداری ضعیف و همچنین نظام بانکی نامناسب را در کنار روش‌های سنتی حسابداری از جمله مشکلات نظام خزانه‌داری بیان می‌کنند. همچنین یادگاری و علی مددی (۱۳۹۰)، در گزارش خود ضمن اشاره به ضرورت اصلاح ساختار خزانه‌داری کشور، به بررسی مؤلفه‌های اثرگذار بر اصلاح نظام خزانه‌داری پرداختند.

۳- پرسش‌های تحقیق و روش پژوهش

مقاله حاضر که به روش کیفی نگاشته شده، ترکیبی از دو نوع پژوهش کاربردی^۱ و پژوهش ارزیابی^۲ است. گردآوری داده‌های مربوط به روش کتابخانه‌ای (تحلیل اسناد) بوده و مهم‌ترین اسنادی که مدنظر قرار گرفته، قوانین، مقررات و بخشنامه‌های مرتبط با فرآیندهای خزانه‌داری ایران است. تجزیه و تحلیل داده‌ها در مقاله حاضر با نمایش روابط مفهومی در قالب دیاگرام‌هایی انجام گرفته که تبیین‌کننده فرآیندهای جمع‌آوری و توزیع اعتبارات مربوط به بودجه هستند. در مجموع، مطالعه حاضر به دنبال رسیدن به پاسخ پرسش‌های زیر است:

- ۱- فرآیندهای مربوط به جمع‌آوری منابع و توزیع مصارف دولت، براساس قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط، چگونه است؟
- ۲- آیا روال‌های کنونی خزانه‌داری کارآمدی لازم را برای مدیریت نقدینگی در اختیار دولت دارند؟ در صورت منفی بودن پاسخ، نقاط گلوگاهی ناکارآمدی موجود کدام هستند؟

۳- راهکارهای اصلاح ناکارآمدی‌ها در فرآیندهای خزانه‌داری چیست؟

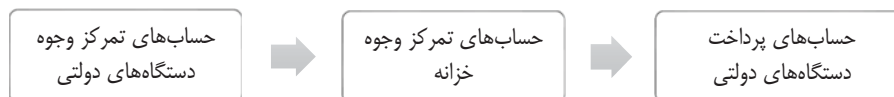
نمایش نظام‌مند جریان‌های وجوه دولت در قالب نمودارها که تاکنون در مطالعات مشابه انجام نشده است، امکان نقد و ارزیابی این فرآیندها را فراهم می‌کند. براساس این، در پایان

مقاله، وضعیت کنونی روال‌های خزانه‌داری ایران، با تأکید بر ابعاد بودجه‌ای و همچنین ابعاد پولی، مورد نقد قرار گرفته و راهکارهایی به منظور اصلاح این فرآیندها پیشنهاد شده است.^۱

۴- فرآیند مدیریت نقدینگی در خزانه

فرآیند کلی مدیریت نقدینگی در خزانه به عنوان بخشی از فرآیند اجرای بودجه، بر مبنای برخی قواعد و قوانین بالادستی انجام می‌شود که مهم‌ترین آنها، اصل ۵۳ قانون اساسی است که بر مبنای آن «تمام دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». همچنین قانون محاسبات عمومی کشور نقش بسیار مهمی در این روال‌ها دارد. این قانون با هدف سامان بخشیدن به تمام امور حسابداری دولت و نظام‌دهی به روال‌های جمع‌آوری درآمدها و هزینه‌کرد آن تهیه شده است.

نمودار شماره ۱، شمای کلی جریان‌های مالی دولت را در امور مربوط به خزانه نشان می‌دهد. تمام درآمدهایی که توسط دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی کسب می‌شود، در حساب‌های مختلفی جمع‌آوری^۲ و با توجه به بودجه مصوب سالیانه و مصوبات کمیته تخصیص به دستگاه‌های مربوط پرداخت می‌شود.^۳



نمودار ۱- شمای کلی جریان‌های مالی دولت

مأخذ: ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی

۱- به منظور اطمینان از صحت تحلیل‌ها و نقدهای مطرح شده، این مقاله پس از تکمیل، در اختیار ۵ نفر از متخصصان خزانه‌داری کل کشور، سازمان برنامه و بودجه، بانک مرکزی و مرکز پژوهش‌های مجلس قرار گرفت و از بُعد پولی، بودجه‌ای و قانونی ارزیابی و اصلاحات لازم اعمال شد.

۲- ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی.

۳- این روندها در نمودارهای شماره ۳، ۴، ۵، ۶ و ۷ با جزئیات بیشتری تشریح شده است.

۴-۱- حساب‌های تمرکز وجوه دستگاه‌های دولتی

تمام دریافت‌های دولت (شامل سپرده‌ها و درآمدهای عمومی و اختصاصی دستگاه‌ها و درآمدهای شرکت‌های دولتی (به جز بانک‌ها و بیمه‌ها)^۱) باید در حساب‌های خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی متمرکز شود.^۲ هدف از این موضوع، شفافیت اطلاعات مالی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و امکان نظارت بر درآمدهای آنهاست. به اصطلاح به این حساب‌ها که رابط بین درآمدهای دولت و خزانه کل هستند، «حساب رابط» یا «بانک تمرکز وجوه» گفته می‌شود.^۳ براساس قانون، حساب‌های یادشده به نام دستگاه یا شرکت دولتی هستند، با مجوز خزانه افتتاح می‌شوند، غیرقابل برداشت هستند (صرفاً خزانه امکان برداشت از این حساب‌ها را دارد) و موجودی آنها با تناوب مشخصی که توسط خزانه تعیین می‌شود، به «حساب‌های تمرکز وجوه خزانه» واریز می‌شود.

۴-۲- حساب‌های تمرکز وجوه خزانه

تمام درآمدهای دستگاه‌های دولتی^۴، بسته به نوع آنها، در نهایت، به سه حساب متعلق به خزانه نزد بانک مرکزی واریز می‌شوند که عبارت‌اند از: «حساب تمرکز وجوه عمومی»، «حساب تمرکز وجوه اختصاصی» و «حساب تمرکز وجوه سپرده». تمرکز این وجوه در حساب‌های خزانه، بیش از آنکه کارکرد بانکی یا بودجه‌ای داشته باشد، کارکرد حسابداری دارد. به این معنا که انتقال وجوه و فرآیندهای بانکی، جایگزین استفاده از روش‌ها و

۲- ماده ۱۱ قانون محاسبات عمومی.

۳- اصل پنجاه و سوم قانون اساسی، مواد ۱۱ و ۳۹ قانون محاسبات عمومی، بند «الف» و تبصره‌های ذیل ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی.

۴- در حال حاضر، به استناد موادی از قانون عملیات بانکی بدون ربا، قانون محاسبات عمومی و قوانین برنامه‌های توسعه، این حساب‌ها نزد شبکه بانکی نگهداری می‌شود، اما براساس «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی»، مصوب شورای پول و اعتبار به تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ و «آیین‌نامه بانکداری دولتی» مصوب هیأت وزیران به تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۲، دستگاه‌ها باید تمام حساب‌های خود را نزد بانک مرکزی نگهداری کنند.

۴- مواد ۱۰، ۱۴ و ۳۰ قانون محاسبات عمومی - پیوست ۱.

محاسبات حسابداری شده است. در اصطلاح خزانه به این حساب‌ها «خزانه تمرکز وجوه» نیز گفته می‌شود.^۱

۱- حساب تمرکز وجوه عمومی: همه منابع عمومی دولت که براساس قانون بودجه قابل وصول هستند، پس از جمع‌آوری در حساب‌های بانکی دستگاه‌های مربوط، به این حساب واریز می‌شوند. یادآوری می‌شود، هنگامی که در آمارها موجودی خزانه اعلام می‌شود، منظور موجودی حساب تمرکز وجوه عمومی است.

۲- حساب تمرکز وجوه اختصاصی: درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها (در حدود مقرر در قانون بودجه) در این حساب تجمیع و براساس بودجه مصوب به دستگاه مربوط تخصیص داده می‌شود.

۳- حساب تمرکز وجوه سپرده: وجوهی که به‌وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسه‌های دولتی و شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسه‌های اعتباری) به‌عنوان سپرده یا وجه‌الضمان یا وثیقه یا نظایر آنها دریافت می‌شود، باید در حساب‌هایی تحت عنوان «حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه» نزد بانک مرکزی متمرکز شود.^۲ یادآوری می‌شود، درآمدهای شرکت‌های دولتی نیز در حساب‌هایی که به نام شرکت‌ها هستند، جمع می‌شود و شرکت‌ها می‌توانند براساس قوانین مربوط از آن برداشت کنند. به عبارت دیگر، در مورد شرکت‌های دولتی برخلاف دیگر دستگاه‌ها، حسابی برای تمرکز درآمد همه شرکت‌ها وجود ندارد.

۳-۴- حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها

برای تمام دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و واحدهای تابع آنها در مرکز و شهرستان‌ها، از طرف خزانه مرکز یا خزانه‌های معین، در بانک مرکزی یا سایر بانک‌های دولتی، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح می‌شود. این حساب‌ها به نام

۱- آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی.

۲- قانون محاسبات عمومی کشور، ماده ۴۱.

دستگاه است و با امضای مشترک ذی حساب^۱ یا مقام مجاز از طرف او و لاقفل یک نفر دیگر از مقام‌های مسئول و مجاز دستگاه مربوط، قابل برداشت است.

تمام پرداخت‌های دستگاه‌ها منحصراً از طریق حساب‌های بانکی یادشده مجاز است و از این رو، تمام منابع دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (اعم از درآمدهای عمومی و اختصاصی، وجوه رد سپرده و سایر منابع تأمین اعتبار) باید از حساب‌های تمرکز وجوه خزانه به حساب پرداخت آنها واریز شود.^۲

برای دریافت اعتبارات، ذی حساب دستگاه یا شرکت دولتی، به درخواست دستگاه و براساس موافقتنامه، در نامه‌ای از خزانه کل درخواست وجه می‌کند. خزانه به نام ذی حساب و در وجه دستگاه چک صادر می‌کند و با نقد شدن این چک توسط ذی حساب، وجوه از حساب تمرکز خزانه به حساب دستگاه واریز می‌شود. به حساب پرداخت دستگاه‌ها، «بانک پرداخت وجوه»^۳ نیز گفته می‌شود.

پرداخت اعتبارات درخواستی دستگاه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی و پرداخت اعتبارات درخواستی شرکت‌های دولتی از محل درآمدهای خودشان، باید بدون تأخیر انجام شود^۴، اما پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها از محل درآمدهای عمومی، براساس سقف ردیف بودجه و اعتبار

۱- قانون محاسبات عمومی، ماده ۳۱- ذی حساب 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 مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی محلی و مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی به این سمت منصوب می‌شود و انجام سایر وظایف مشروح زیر را برعهده خواهد داشت:

۱- نظارت بر امور مالی و محاسباتی و نگاهداری و تنظیم حساب‌ها براساس 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 اموال دولتی و نظارت بر اموال مذکور.

۲- براساس تبصره ماده ۷۶ قانون محاسبات، مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌کنند، در مورد وجوه یادشده مشمول همین قاعده هستند.

۳- «بانک پرداخت وجوه عمومی»، «بانک پرداخت وجوه اختصاصی» یا «بانک رد وجوه سپرده».

۴- ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی.

تخصیص یافته به دستگاه (توسط کمیته تخصیص) و با توجه به موجودی خزانه صورت می‌گیرد.

۵- فرآیند جمع‌آوری وجوه مربوط به انواع منابع دولت

انواع وجوه واریز شده به خزانه دولت، شامل درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی، درآمد حاصل از نفت، درآمد شرکت‌های دولتی و وجوه سپرده، هر یک دارای فرآیند متفاوتی برای تجمع در حساب‌های تمرکز وجوه خزانه‌داری کل هستند. همچنین روال جمع‌آوری درآمدهای ملی و استانی نیز با یکدیگر تفاوت‌هایی دارد که در این بخش تشریح می‌شود.

۵-۱- درآمدهای عمومی

درآمدهای عمومی که توسط دستگاه‌های دولتی جمع‌آوری می‌شوند در «حساب‌های تمرکز وجوه درآمدهای عمومی» تجمع می‌شوند. این حساب‌ها به نام دستگاه است و توسط خزانه برای دستگاه افتتاح می‌شود و غیرقابل برداشت است. براساس قانون محاسبات عمومی، این حساب‌ها (که به آنها حساب‌های رابط^۱ می‌گویند) باید در بانک مرکزی یا بانک‌های دولتی (غالباً در بانک ملی) افتتاح شود. این درآمدها بسته به ملی یا استانی بودن، روال متفاوتی را طی می‌کنند:

- در قانون بودجه برخی درآمدها به صورت ملی تعریف می‌شوند (مانند درآمد حاصل از تخلفات صنفی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت جمع‌آوری می‌شود^۲). این گونه درآمدها در سطح کشور به طور مستقیم به حساب رابط دستگاه در تهران واریز و پس از تجمع در آن حساب، در فواصل زمانی مشخص به حساب تمرکز وجوه خزانه نزد بانک مرکزی واریز می‌شوند (پیوست شماره ۱). منابع حاصل از انتشار اوراق مشارکت توسط دولت نیز همین روال را طی می‌کند^۳.

۱- عنوان حساب رابط مختص درآمدهای عمومی نیست، بلکه حساب‌های مشابه برای درآمدهای اختصاصی و وجوه سپرده نیز حساب رابط نامیده می‌شوند. حساب‌های رابط در ماده ۱ و ماده ۶ آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی تعریف شده‌اند.

۲- جدول ۳ پیوست ۲ قانون بودجه.

۳- مواد ۱۱ و ۱۲ قانون محاسبات عمومی کشور.

- برخی درآمدها در قانون بودجه به صورت استانی تعیین می‌شوند^۱ (مانند مالیات حقوق کارکنان دولت و کارکنان بخش غیردولتی). این گونه درآمدها ابتدا در حساب‌های رابط دستگاه‌های استانی تجمیع و سپس، به حساب خزانه معین استان^۲ و از آنجا به حساب تمرکز و جوه عمومی نزد بانک مرکزی منتقل می‌شوند. حساب خزانه‌های معین نیز مانند بقیه حساب‌های رابط به‌طور عموم نزد بانک ملی است (پیوست شماره ۲).
- برخی درآمدهای استانی روالی شبیه درآمدهای ملی طی می‌کنند، یعنی ابتدا به حساب دستگاه مرکزی (مانند نیروی انتظامی تهران) واریز و با فواصل زمانی مشخص (برای مثال، ماهانه) به حساب تمرکز و جوه عمومی خزانه واریز می‌شوند؛ برای مثال، درآمد جرایم رانندگی، عوارض خروج از کشور و مالیات ارزش افزوده واردات این گونه هستند (پیوست شماره ۳).

۵-۲- درآمدهای اختصاصی

در ارتباط با درآمدهای اختصاصی^۳ دستگاه‌ها نیز فرآیندی مشابه درآمدهای عمومی طی می‌شود. بدین ترتیب که دستگاه‌ها، درآمدهایی را که براساس قانون، اختصاصی تعریف شده‌اند، در حساب‌های رابط که خزانه به نام آنها افتتاح کرده است و غیرقابل برداشت هستند

۱- جدول ۳ پیوست ۲ قانون بودجه.

۲- به‌منظور غیرمتمرکز کردن نظام درآمد - هزینه استان‌ها، در سال ۱۳۷۹ و با تصویب قانون برنامه سوم توسعه در هر استان «خزانه معین استان» تشکیل شد. خزانه معین در واقع، شعبه‌ای از خزانه‌داری کل در استان است که اختیاراتی مشابه با خزانه‌داری کل دارد. تمام درآمدهای «استانی» جمع‌آوری شده توسط دستگاه‌های استانی، ابتدا به حساب درآمد عمومی خزانه معین (نزد بانک ملی) واریز می‌شود و سپس، از طریق خزانه معین استان به خزانه‌داری کل انتقال می‌یابد. همچنین تمام اعتبارات تخصیص‌یافته به دستگاه‌های استانی از طریق خزانه‌های معین استان‌ها به حساب پرداخت این دستگاه‌ها واریز می‌شود. ترتیب و زمان‌های انتقال موجودی حساب‌های رابط به حساب‌های خزانه معین و همچنین انتقال موجودی حساب‌های خزانه معین به حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی، توسط خزانه‌دار کل کشور یا مقام مجاز از طرف او تعیین می‌شود.

۳- ماده ۱۴ قانون محاسبات عمومی: درآمد اختصاصی عبارت است از: درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌شود و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف کند.

واریز می‌کنند («حساب تمرکز وجوه درآمدهای اختصاصی»). این حساب‌ها نیز مانند حساب‌های رابط درآمدهای عمومی می‌توانند نزد بانک مرکزی یا بانک‌های دولتی باشند^۱. نحوه جابه‌جایی درآمدهای اختصاصی از حساب‌های رابط، به حساب خزانه بدین ترتیب است:

- درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های ملی مانند درآمدهای عمومی آنها، به‌طور مستقیم به «حساب تمرکز وجوه اختصاصی» خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود (پیوست شماره ۱).
- درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های استانی به حساب خزانه معین آن استان منتقل می‌شود. این درآمدها برخلاف درآمدهای عمومی دستگاه‌های استانی که به «حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه مرکز» منتقل می‌شوند، به خزانه کل نمی‌رود و به‌طور مستقیم از خزانه‌های معین به حساب همان دستگاه برای هزینه‌های واریز می‌شود (پیوست شماره ۲). یادآوری می‌شود، پس از تخصیص منابع موجود در حساب تمرکز وجوه اختصاصی نزد خزانه به دستگاه‌ها، در صورت باقی ماندن وجهی در حساب یادشده در انتهای سال، آن وجه به حساب تمرکز وجوه عمومی منتقل می‌شود.

۵-۳- درآمد شرکت‌های دولتی

براساس قانون^۲، درآمد شرکت‌های دولتی به «حساب‌های تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی» که توسط خزانه در بانک مرکزی یا بانک‌های دولتی، به نام شرکت افتتاح شده است، واریز می‌شود. شرکت‌ها بعد از واریز درآمد خود به این حساب‌ها می‌توانند با رعایت قوانین مربوط از حساب برداشت و هزینه کنند (پیوست‌های شماره ۱ و ۲)^۳. منابع حاصل از انتشار اوراق مشارکت توسط شرکت‌های دولتی نیز همین روال را طی می‌کند^۴.

۱- ماده ۱ آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی.

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

۳- روال درآمدی شرکت‌های ملی و شرکت‌های استانی مشابه هستند.

۴- مواد ۱۱ و ۱۲ قانون محاسبات عمومی کشور.

۴-۵- وجوه سپرده

وجوه سپرده وجوهی هستند که «به‌عنوان سپرده یا وجه‌الضمان یا وثیقه یا نظایر آنها دریافت می‌شوند»^۱. هرچند این وجوه برای دستگاه‌ها درآمد به شمار نمی‌آیند، اما از آنجا که نوعی جریان نقدی برای دستگاه هستند، در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرند. براساس ماده ۴۱ قانون محاسبات عمومی، هر دستگاهی مانند درآمدهای اختصاصی خود، یک حساب برای جمع‌آوری وجوه سپرده دارد. این حساب غیرقابل برداشت است و توسط خزانه برای دستگاه افتتاح می‌شود. این حساب نیز مشابه دیگر حساب‌های رابط باید به‌طور قانونی یا در بانک مرکزی یا در یکی از بانک‌های دولتی افتتاح شود که معمولاً نزد بانک ملی افتتاح می‌شود.

در ارتباط با دستگاه‌های ملی، این وجوه از حساب‌های رابط مخصوص دستگاه‌ها به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود. این عمل، براساس قانون محاسبات عمومی در آخر هر ماه انجام می‌شود. در ارتباط با دستگاه‌های استانی، این وجوه به‌طور مستقیم به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود^۲، اما به لحاظ حسابداری، حساب‌هایی تحت عنوان «حساب‌های معین سپرده استان» نزد خزانه معین استان افتتاح می‌شود و خزانه معین استان «وجوه سپرده دریافتی ادارات را که به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه منتقل شده است، به حساب سپرده دریافتی خود منظور و معادل همان مبلغ را به حساب ارسالی به خزانه در دفاتر خود اعمال حساب می‌کند. متقابلاً خزانه نیز وجوه دریافتی فوق‌الذکر را به‌عنوان سپرده‌های دریافتی استان مربوط، اعمال حساب نموده و تأییدیه لازم برای نمایندگی خزانه ارسال خواهد داشت»^۳. به عبارت دیگر، وجوه سپرده به‌طور مستقیم به خزانه مرکز منتقل می‌شود، اما به لحاظ حسابداری به گونه‌ای عمل می‌شود که گویی پول ابتدا وارد حساب سپرده معین استان و سپس، به خزانه منتقل شده است.

۱- ماده ۴۱ قانون محاسبات عمومی کشور.

۲- آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی کشور.

۳- ماده ۱۶ آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی کشور.

۵-۵- درآمد نفت

درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی توسط شرکت ملی نفت به حساب‌هایی که توسط بانک مرکزی افتتاح شده (یا حساب‌های متعلق به شرکت ملی نفت و مورد تأیید بانک مرکزی) است، واریز می‌شود.^۱ پس از واریز درآمدهای نفتی به این حساب‌ها، این منابع براساس قوانین مصوب به مصارف گوناگون می‌رسد. بخشی از این درآمدها به حساب صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی و بخشی به حساب شرکت ملی نفت ایران نزد بانک مرکزی (در سال‌های اخیر، ۲۰ درصد به حساب صندوق توسعه ملی^۲ و ۱۴/۵ درصد به حساب شرکت ملی نفت ایران بوده است) واریز می‌شود.^۳

خزانه با توجه به قانون بودجه، در نامه‌ای از بانک مرکزی واریز سهم ریالی بودجه دولت را تقاضا می‌کند. بانک مرکزی نیز براساس نرخ ارز مصوب در قانون بودجه و به میزان مصوب در قانون، به حساب درآمدهای عمومی خزانه نزد خود ریال واریز و ارز معادل آن را به حساب ذخایر خود منظور می‌کند. مازاد منابع ناشی از صادرات نفت و میعانات گازی نیز به حساب ذخیره ارزی واریز خواهد شد.^۴ (پیوست شماره ۴). یادآوری می‌شود، بانک مرکزی گزارش موجودی حساب‌هایی را که درآمدهای نفتی به آنها واریز می‌شود، به خزانه ارایه می‌کند.

۶- فرآیند توزیع وجوه مربوط به انواع مصارف دولت

خزانه برای هر دستگاه دارای مجوز قانونی^۵، یک یا چند «حساب پرداخت» افتتاح می‌کند (در واقع، بانک‌ها با مجوز خزانه، برای دستگاه‌ها حساب افتتاح می‌کنند). حساب‌های افتتاح

۱- قوانین بودجه سالانه.

۲- سهم صندوق توسعه ملی براساس قانون برنامه پنجم توسعه، سالیانه ۳ درصد افزایش می‌یابد.

۳- احکام قوانین بودجه سالانه (تبصره ۲).

۴- بند «الف» ماده ۸۵ قانون برنامه پنجم توسعه.

۵- مجوز قانونی یادشده عبارت است از: مجوز تأسیس دستگاه یا شرکت دولتی و همچنین وجود ردیف بودجه برای آن دستگاه یا شرکت.

شده برای هر دستگاه، متناظر با ردیف‌های بودجه همان دستگاه است. براساس موجودی حساب‌های تمرکز وجوه خزانه و حسب درخواست وجه ذی حساب دستگاه یا شرکت دولتی و در سقف تخصیص اعتبار^۱ صورت گرفته توسط کمیته تخصیص^۲، پرداخت اعتبار توسط خزانه به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی انجام می‌گیرد.

از آنجا که ۱- ممکن است درآمدهای پیش‌بینی شده در جدول‌های بودجه در طول سال به‌طور کامل وصول نشوند و ۲- توزیع درآمدهای وصولی خزانه و همچنین نیاز دستگاه‌ها به منابع مالی در طول سال یکنواخت نیست، کمیته تخصیص براساس موجودی خزانه و نیاز دستگاه‌ها، در فواصل سه‌ماهه^۳، نسبت به تخصیص مربوط به هر دستگاه تصمیم‌گیری می‌کند. اعتبار تخصیص‌یافته به هر دستگاه توسط کمیته یادشده، در حکم سقف اعتبار دستگاه برای سه ماه مربوط است.

۶-۱- توزیع اعتبارات از محل درآمدهای عمومی

منابع موجود در حساب تمرکز درآمدهای عمومی خزانه، به‌طور روزانه بین دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی توزیع می‌شود. به این صورت که ابتدا موجودی این حساب، به چهار حساب مجزا (حساب اعتبارات هزینه‌ای، حساب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، حساب تملک دارایی‌های مالی و حساب خزانه‌های استانی) واریز می‌شود^۴. سپس، وجوه این حساب‌های چهارگانه، به حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها یا حساب‌های خزانه‌های معین

۱- تخصیص اعتبار عبارت است از: تعیین حجم اعتباری که برای یک سال یا دوره‌های معین در سال به‌منظور هزینه اجرای برنامه‌ها و عملیات و سایر پرداخت‌ها مورد لزوم است (ماده ۱ آیین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه).

۲- کمیته تخصیص برای تخصیص اعتبارات ملی، مرکب از نمایندگان از سازمان برنامه و بودجه (معاون بودجه سازمان، رئیس دفتر تلفیق بودجه سازمان و دو نفر مشاور) و خزانه‌داری کل کشور (خزانه‌دار کل کشور، مدیر کل خزانه، و مدیر کل نظارت بر اجرای بودجه) است (ماده ۶ آیین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه و اصلاحات بعدی آن). در خصوص اعتبارات استانی، «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» نقش کمیته تخصیص را ایفا می‌کند (ماده ۴۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت).

۳- ماده ۱۱ آیین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه.

۴- این انتقال وجوه صرفاً با اهداف محاسباتی و حسابداری صورت می‌گیرد.

استان‌ها منتقل می‌شود (پیوست شماره ۵). در فرآیند توزیع اعتبارات، اعتبارات هزینه‌ای در اولویت پرداخت قرار می‌گیرند.

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^۱ است. البته، برای برخی دستگاه‌ها، تفکیک یادشده به جهت حسابداری لحاظ شده و حساب‌های بانکی تفکیک نشده است؛ برای مثال، حساب‌های پرداخت مربوط به دانشگاه‌ها تفکیک شده نیست و تمام اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و درآمدهای اختصاصی به یک حساب مشترک واریز می‌شود، اما دستگاه‌هایی مانند وزارت راه و شهرسازی که دارای گردش مالی قابل توجهی هستند، نه تنها دارای حساب‌های تفکیک شده‌اند، بلکه دو ذی حساب جداگانه برای نظارت بر اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای دارند.

به‌طور کلی دو شیوه برای پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها از طرف خزانه متصور است:

- پرداخت به ذی‌نفع نهایی مخارج دولت (روش پرداخت مبتنی بر حواله): در این شیوه، دستگاه‌های مختلف میزان مخارج خود (حواله‌های صادر شده) و اطلاعات ذی‌نفعان نهایی را به خزانه اعلام می‌کنند و خزانه از محل اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌ها، وجوه مربوط را به حساب ذی‌نفعان نهایی واریز می‌کند.
- پرداخت به دستگاه دولتی (روش پرداخت مبتنی بر تخصیص): در این روش، اعتبارات تصویب شده (در قانون بودجه) و تخصیص یافته (در بازه‌های سه‌ماهه) به دستگاه‌ها، به‌طور مستقیم به خود دستگاه پرداخت می‌شود و هزینه‌کرد این اعتبارات با صلاح‌دید ذی‌حساب و رییس دستگاه انجام می‌شود.

در حال حاضر، تمام پرداخت‌ها از محل درآمدهای عمومی (و اختصاصی) به روش مبتنی بر تخصیص انجام می‌گیرد. تنها مورد استثنا، حقوق و مزایای کارکنان دولت (فصل

۱- شامل منابعی که تحت عنوان وام، انتشار اوراق قرضه، برگشتی از پرداخت‌های سال‌های قبل و عنوان‌های مشابه در قانون بودجه کل کشور پیش‌بینی می‌شود و ماهیت درآمد ندارند (ماده ۱۲ قانون محاسبات).

«جبران خدمت کارکنان» از اعتبارات هزینه‌ای) است که در سال‌های اخیر برای تمام دستگاه‌ها به صورت متمرکز انجام می‌شود. در این روش، هر دستگاه فایل (پرونده) اطلاعات کارمندان خود را برای خزانه ارسال و خزانه‌داری کل، با کسر مبالغ مربوط از اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌ها، حقوق کارکنان را به‌طور مستقیم به حساب ذی‌نفعان نهایی واریز می‌کند.

پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حال حاضر به روش مبتنی بر تخصیص انجام می‌شود و توزیع این اعتبارات بین ذی‌نفعان نهایی توسط دستگاه‌ها صورت می‌گیرد. در حال حاضر، به‌طور کلی سه نوع طرح عمرانی (طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) وجود دارد: طرح‌های عمرانی ملی، طرح‌های عمرانی ملی در استان^۱ و طرح‌های عمرانی استانی^۲. بودجه مربوط به طرح‌های عمرانی ملی و طرح‌های عمرانی ملی در استان، از طریق خزانه به دستگاه‌های مرکز واریز می‌شود و دستگاه‌ها به توزیع آن اقدام می‌کنند، اما اعتبارات طرح‌های عمرانی استانی ابتدا توسط خزانه کل به خزانه‌های معین استان‌ها و از طریق خزانه‌های معین به دستگاه‌های استانی پرداخت می‌شود.

یادآوری می‌شود، در ابتدای سال مالی که درآمدهای وصول شده خزانه هنوز به میزانی نرسیده که پاسخگوی هزینه‌های تعهد شده دستگاه‌ها باشد، خزانه‌داری کل، وجوهی را در قالب «تنخواه‌گردان خزانه» در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌دهد. دستگاه‌ها می‌توانند تا سقف این میزان در طول ماه هزینه کنند و موظف هستند در پایان ماه اسناد هزینه‌کرد را به خزانه‌داری کل (یا خزانه‌های معین استان‌ها) ارایه و دوباره تنخواه‌گردان دریافت کنند.

۶-۲- توزیع اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی

درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها ابتدا به حساب‌های رابط (حساب‌های غیرقابل برداشت

۱- در جدول‌های بودجه سالیانه، این نوع طرح‌های عمرانی تحت عنوان «طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای استانی ویژه مصوب قانون» بیان می‌شوند.

۲- این طرح‌های عمرانی در قوانین بودجه سالیانه بیان نمی‌شود و مدیریت این طرح‌ها توسط استانداری هر استان انجام می‌گیرد.

متعلق به دستگاه‌ها نزد بانک‌های دولتی) واریز می‌شود و سپس، در بازه‌های زمانی تعیین شده به حساب تمرکز وجوه درآمدهای اختصاصی خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود. درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها به محض وصول، قابل دریافت از خزانه است، به این معنا که خزانه موظف است در قبال ارایه مدارک (اعلامیه بانکی) مبنی بر وصول درآمدهای اختصاصی، در سقف اعتبارات مصوب دستگاه از محل درآمدهای اختصاصی، اعتبارات را به دستگاه پرداخت کند^۱ (پیوست شماره ۱).

نحوه پرداخت اعتبارات مصوب 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 می‌شود و بدون آنکه به خزانه مرکز منتقل شود، به درخواست دستگاه، توسط خزانه معین به دستگاه استانی پرداخت می‌شود (پیوست شماره ۲).

به دلیل الزام خزانه نسبت به پرداخت بدون تأخیر درآمدهای اختصاصی وصول شده به دستگاه، منافع دستگاه‌ها ایجاب می‌کند که انتقال وجوه از حساب‌های رابط درآمد اختصاصی دستگاه‌ها به حساب تمرکز درآمد اختصاصی خزانه، به سرعت انجام شود و از این رو، رسوب وجوه درآمد اختصاصی در حساب‌های رابط بسیار اندک است. این در حالی بوده که رسوب وجوه در حساب‌های رابط مربوط به درآمدهای عمومی دستگاه‌ها بیشتر است.

یادآوری می‌شود، مهلت تعیین شده برای تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی (اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای)، اعم از اینکه از محل درآمدهای عمومی یا اختصاصی تأمین شده باشد، برای هزینه‌های جاری پایان فروردین و برای هزینه‌های عمرانی پایان تیر سال مالی بعد تعیین شده است^۲. البته، این حکم مشروط بر این است که وجوه مربوط تا پایان سال مالی توسط خزانه‌داری کل در اختیار ذی‌حسابی دستگاه‌های ذی‌ربط قرار گرفته باشند. مانده وجوه مصرف نشده تا تاریخ‌های یادشده، باید ظرف ده روز پس از انقضای مهلت، به حساب خزانه واریز شوند.

۱- ماده ۶۴ قانون محاسبات عمومی کشور.

۲- قانون اصلاح مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی کشور.

۶-۳- توزیع وجوه سپرده

وجوه سپرده (تحت عنوان وجه‌الضمان، وثیقه، سپرده و...) عبارت‌اند از^۱:

- وجوهی که براساس قوانین و مقررات به‌منظور تأمین یا جلوگیری از تضییع حقوق دولت دریافت می‌شود و استرداد یا ضبط آن تابع شرایط مقرر در قانون و مقررات و قراردادهای مربوط است.
 - وجوهی که به موجب قرارها یا احکام صادر شده از طرف مراجع قضایی از اشخاص حقیقی یا حقوقی دریافت می‌شود و به موجب قرارها و احکام مراجع یادشده کلاً یا بعضاً قابل استرداد است.
 - وجوهی که براساس مقررات قانونی توسط اشخاص نزد دستگاه‌های دولتی به نفع اشخاص ثالث تودیع می‌شود تا با رعایت مقررات مربوط به 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.^۲ بخش عمده این سپرده‌ها از دو محل تأمین می‌شود: نخست، وجوهی که تحت عنوان ضمانت حسن انجام کار توسط پیمانکاران طرح‌های عمرانی سپرده‌گذاری می‌شود و دوم، وجوهی که به‌طور قانونی به‌منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص توسط صاحبان تعهد سپرده‌گذاری می‌شود (مانند مبالغی که در فرآیند تشکیل پرونده‌های قضایی اخذ می‌شود).
- برای رد وجوه سپرده (بازگرداندن به ذی‌نفع)، خزانه در ابتدای هر سال، از محل حساب تمرکز وجوه سپرده، مبلغی تا ۱۰ درصد سپرده‌های رد شده سال قبل هر دستگاه را به‌عنوان «تنخواه‌گردان رد سپرده» در اختیار ذی‌حساب دستگاه (در حساب بانکی رد سپرده دستگاه) قرار می‌دهد.^۳
- فرآیند رد سپرده برای دستگاه‌های استانی، توسط خزانه معین استان انجام می‌گیرد. به این منظور، خزانه کل، حسابی تحت عنوان «تنخواه‌گردان رد سپرده استان» برای خزانه‌های معین

۱- ماده ۳۰ قانون محاسبات عمومی کشور.

۲- ماده ۴۱ قانون محاسبات عمومی کشور.

۳- مواد ۶ تا ۱۳ آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی کشور.

استان نزد بانک ملی مرکز هر استان افتتاح می‌کند و براساس درخواست خزانه معین و تشخیص خزانه مرکز، تنخواه گردان رد سپرده در اختیار خزانه معین استان قرار می‌گیرد. روال رد وجوه سپرده و رابطه بین خزانه معین و دستگاه‌های استانی، مشابه فرآیند و رابطه بین خزانه و دستگاه‌های مرکز است^۱ (پیوست شماره ۲).

۴-۶- توزیع وجوه شرکت‌های دولتی

منابع بودجه شرکت‌های دولتی شامل «درآمدهای حاصل از فروش کالاها و خدمات»، «تسهیلات و وام‌های بانکی» و «اعتبارات از محل منابع عمومی دولت» است. تمام این موارد باید به حساب‌های شرکت‌های دولتی تحت نظارت خزانه واریز شود. خزانه مکلف است ترتیبات لازم برای استفاده شرکت‌های دولتی از وجوه خود را در حدود بودجه مصوب فراهم کند^۲. از این رو، پس از تجمیع تمام وجوه یادشده، فرآیند توزیع این وجوه به صورت زیر انجام می‌شود:

۱- تمام شرکت‌های دولتی و بانک‌هایی که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی شده است، مکلف هستند در هر ماه، به میزان یک‌دوازدهم ($\frac{1}{12}$) مالیات (مالیات بر عملکرد سالیانه) و یک‌دوازدهم ($\frac{1}{12}$) سهم دولت از سود ویژه شرکت (حداقل ۴۰ درصد)، پیش‌بینی شده در قانون بودجه سالیانه را به دولت پرداخت کنند. در مواردی که شرکت‌های دولتی به موجب قانون مکلف به پرداخت قسمتی از درآمد عمومی باشند، خزانه به‌طور قانونی مجاز است رأساً نسبت به انتقال وجوه یادشده به حساب تمرکز درآمد عمومی خزانه نزد بانک مرکزی اقدام کند^۳. به همین دلیل، مبالغ یادشده (مالیات و سود ویژه شرکت)، ماهیانه از حساب تمرکز درآمدهای شرکت کسر و ابتدا به حساب تمرکز درآمدهای سازمان امور مالیاتی واریز و در بازه‌های زمانی تعیین شده به حساب تمرکز درآمدهای عمومی خزانه واریز می‌شود^۴.

۲- وجوه مربوط به درآمدهای شرکت (از محل فروش کالاها و خدمات)، پس از کسر مالیات

۲- مواد ۱۴ تا ۱۹ آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی کشور.

۳- ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی.

۴- تبصره ۱ ماده ۱ آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی کشور.

۱- بند «ج» ماده ۲۲۴ قانون برنامه پنجم توسعه.

و سود ویژه، به محض درخواست ذی حساب شرکت، در اختیار شرکت قرار می‌گیرد (در قالب صدور یک چک در وجه دستگاه قابل نقد شدن توسط ذی حساب)^۱ (پیوست شماره ۳).

۳- اعتبارات شرکت از محل منابع عمومی دولت، حسب درخواست ذی حساب قابل پرداخت است. پرداخت این وجوه نیز مشروط به تبادل موافقتنامه، تأیید و تصویب کمیته تخصیص و موجود بودن منابع کافی در خزانه است.

۷- نقدهای وارد بر فرآیندهای مدیریت نقدینگی دولت و پیشنهادهای اصلاحی روالهای کنونی خزانه‌داری کشور، از جهات متعدد دارای نواقص و ضعف‌هایی است که قابلیت اصلاح در کوتاه‌مدت و میان‌مدت را دارند. در این قسمت و با توجه به تصویر آرایه شده از فرآیندهای مربوط به جمع‌آوری منابع و توزیع مصارف بودجه توسط خزانه، برخی نقدهای وارد به روالهای کنونی خزانه‌داری مطرح و پیشنهادهایی به منظور اصلاح وضع موجود آرایه می‌شود. ابتدا، به منظور تبیین شدت و حجم مشکلات ناشی از شیوه کنونی مدیریت نقدینگی دولت، آمار مربوط به تعداد و مانده حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به تفکیک نوع بانک، آرایه می‌شود.

جدول ۲- تعداد و مانده حساب‌های دولتی و عمومی به تفکیک نوع بانک در پایان شهریور ۱۳۹۳

نوع بانک عامل	تعداد حساب	مانده حساب (میلیارد ریال)	میانگین مانده حساب‌ها (میلیارد ریال)
دولتی	۱۹۸/۸۳۳	۲۲۰/۷۸۶	۱/۱۱۰
غیردولتی	۱۵/۷۵۴	۱۳۲/۹۰۱	۸/۴۳۶
جمع	۲۱۴/۵۸۷	۳۵۳/۶۸۷	۱/۶۴۸

مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۹۲۸.

دقت در تعداد، مانده و نحوه توزیع این حساب‌ها بین بانک‌های عامل، حاوی نکته قابل تأملی است:

تعداد حساب‌های یادشده در بانک‌های غیردولتی حدوداً ۷/۵ درصد کل حساب‌هاست،

در حالی که مانده این حساب‌ها در بانک‌های غیردولتی، حدود ۳۷/۵ درصد مانده کل حساب‌ها را به خود اختصاص داده است (یعنی میانگین مانده حساب‌های دولتی نزد بانک‌های غیردولتی بیش از ۷/۶ برابر میانگین مانده حساب‌های دولتی نزد بانک‌های دولتی است). این موضوع نشان می‌دهد که اغلب حساب‌های متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی که دارای گردش حساب بیشتر و به تبع، مانده حساب بالاتری هستند، نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود.

جدول ۳- تعداد و مانده حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای به تفکیک بانک‌های دولتی و

غیردولتی در پایان شهریور ۱۳۹۳

جمع	غیردولتی	دولتی	نوع بانک عامل	
۴۴/۱۲۳	۳/۸۷۹	۴۰/۲۴۴	تعداد	حساب‌های درآمدی
۹۳/۲۸۶	۱۹/۹۷۴	۷۳/۳۱۲	مانده (میلیارد ریال)	
۲/۱۱۴	۵/۱۴۹	۱/۸۲۱	میانگین حساب (میلیارد ریال)	
۱۶۱/۴۲۲	۹/۹۹۳	۱۵۱/۴۲۹	تعداد	حساب‌های هزینه‌ای
۲۰۴/۶۱۵	۶۶/۵۴۲	۱۳۸/۰۷۳	مانده (میلیارد ریال)	
۱/۲۶۸	۶/۶۵۹	۰/۹۱۱	میانگین حساب (میلیارد ریال)	
۹/۰۴۲	۱/۸۸۲	۷/۱۶۰	تعداد	سایر حساب‌ها ^۱
۵۵/۷۸۶	۴۶/۳۸۵	۹/۴۰۱	مانده (میلیارد ریال)	
۶/۱۷۰	۲۴/۶۴۷	۱/۳۱۳	میانگین حساب (میلیارد ریال)	

مأخذ: گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۹۲۸.

۷-۱- عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت

چنانکه بیان شد، به‌رغم آنکه به موجب بند «الف» ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی

۱- منظور از «سایر حساب‌ها»، حساب‌هایی هستند که به‌لزام از نوع درآمدی یا هزینه‌ای نیستند، یعنی یا از نوع «مختلط» هستند که هم امکان واریز و هم برداشت از این حساب‌ها وجود دارد یا براساس گزارش بانک مرکزی، «نامشخص» هستند، یعنی نوع درآمدی یا هزینه‌ای بودن حساب روشن نیست. این نوع حساب‌ها به‌طور عمده به نهادهای عمومی غیردولتی مربوط هستند.

بانکدار دولت معرفی شده است، تمام حساب‌های دستگاه‌ها در بانک‌های دولتی یا خصوصی نگهداری می‌شود. به همین دلیل، بانک مرکزی به منظور کسب اطلاع از مانده حساب‌های یادشده، ناگزیر از مکاتبه با بانک‌های مختلف است و امکان دسترسی آنلاین (برخط) به این حساب‌ها برای خزانه‌داری کل و بانک مرکزی وجود ندارد.^۱ به همین دلیل، امکان اعمال نظارت و کنترل مؤثر بر امور خزانه‌داری و بانکداری دولت و کنترل گردش حساب‌های هزینه‌ای و درآمدی دولت میسر نیست، از این رو، احصای درآمدهای دولتی با مشکلات جدی روبه‌رو می‌شود.^۲

۷-۲- تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی

در حال حاضر، به دلیل تعدد و پراکندگی حساب‌های دولتی، امکان کنترل صحیح و کافی در خصوص وجوه دولتی و حساب‌های مفتوح برای نگاهداری آنها وجود ندارد. از این رو، این وجوه، مانند منابع غیردولتی در حساب‌های متعلق به شرکت‌های تابع دستگاه‌ها نزد بانک‌های کشور، رسوب و دغدغه‌های بسیاری را برای مقام‌های پولی کشور ایجاد کرده است. این موضوع که در افزایش نقدینگی نیز مؤثر است، می‌تواند (با وقفه‌هایی) دارای اثرات تورمی نیز باشد (هادیان و پارسا، ۱۳۸۷).

هرچند بانک‌ها موظف هستند مانده حساب‌های دولتی را روزانه به حساب خزانه نزد بانک مرکزی منتقل کنند (به تعبیر دیگر، نرخ ذخیره قانونی برای این وجوه، ۱۰۰٪ است)، اما به دلیل تخطی بانک‌ها از این موضوع و ضعف نظارت خزانه و بانک مرکزی بر این فرآیند، با رسوب وجوه در حساب‌های دولتی نزد نظام بانکی کشور، بانک‌ها قادر خواهند بود از این وجوه، مانند سایر منابع خود، برای اعطای تسهیلات و خلق اعتبار استفاده کنند. شاهد این مدعا، تمایل شدید بانک‌ها (به‌ویژه بانک‌های خصوصی) به شکسته شدن انحصار

۱- بانک مرکزی در موارد متعدد به این نکته اذعان کرده است که اطلاعات مربوط به تعداد و گردش حساب‌های دولتی نزد بانک‌ها، براساس خوداظهاری بانک‌ها جمع‌آوری می‌شود، از جمله در نامه شماره ۱۲۹۰۳۳ به تاریخ ۱۳۹۴/۵/۲۱ بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲- در بخشنامه شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ بانک مرکزی به تاریخ ۱۳۹۱/۸/۱۰، به تمام بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری نیز این نکته مطرح شده است.

بانک ملی و ورود دیگر بانک‌ها به موضوع افتتاح حساب برای دستگاه‌های دولتی است. منافع یادشده باعث می‌شود در برخی بازه‌های زمانی، از یک سو، خزانه‌داری کل با مشکل کمبود منابع مواجه شود و از سوی دیگر، اعتبارات قابل توجهی در حساب‌های رابط و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها رسوب کند. فقدان نظارت بانک مرکزی بر حساب‌های دولتی همچنین به بروز مفسده‌هایی مانند ایجاد رانت‌های مختلف برای صاحبان حساب‌های دولتی و همچنین بانک‌های افتتاح‌کننده حساب‌های دولتی منجر می‌شود. از جمله این رانت‌ها می‌توان به: مطالبه امتیازات و خدمات بانکی خاص از سوی نهادهای ذی‌ربط در ازای انتقال حساب‌های دولتی به بانک موردنظر یا درخواست ارایه انحصاری خدمات بانکی مانند صدور اعتبار اسنادی و ضمانتنامه بانکی به نهادهای ذی‌ربط و پیمانکاران طرف قرارداد با آنها از سوی بانک‌ها اشاره کرد.^۱ این معضل با تمرکز حساب‌های رابط و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها در بانک مرکزی و نظارت آنلاین بر موجودی این حساب‌ها و قطع امکان سوءاستفاده بانک‌های عامل از رسوب حساب‌های یادشده حل خواهد شد.^۲

۷-۳- کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی

در حال حاضر، به دلیل تعدد حساب‌های رابط درآمدی و هزینه‌ای و همچنین رانت ناشی از رسوب وجوه عمومی در بانک‌ها، فرآیند گردش منابع دولتی، هم در بخش درآمدی و هم در بخش هزینه‌ای، با کندی صورت می‌گیرد و امکان تجمیع و تخصیص به‌موقع منابع سلب می‌شود. همچنین سازوکاری که در حال حاضر به‌منظور تخلیه حساب‌های رابط درآمدی در حساب‌های تمرکز وجوه عمومی و اختصاصی دیده شده، متضمن توقف و رسوب منابع پولی در حساب‌های بانکی رابط است. براساس آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمدهای عمومی، موجودی این حساب‌ها در بازه‌های زمانی که توسط خزانه تعیین می‌شود^۳، بسته به میزان

۱- بخشنامه شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ بانک مرکزی به تاریخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ به تمام بانک‌ها و مؤسسه‌های اعتباری.

۲- براساس «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» مصوب شورای پول و اعتبار (۱۳۹۱/۷/۲۵) و «آیین‌نامه بانکداری دولتی» مصوب هیأت وزیران (۱۳۹۲/۲/۲۲)، فرآیند گذار به وضع مطلوب به لحاظ قانونی آغاز شده است.

۳- در آیین‌نامه یادشده صرفاً در ارتباط با وجوه سپرده زمان‌بندی تخلیه (ماهانه) تعیین شده است.

موجودی حساب، نیاز خزانه و...، به حساب تمرکز وجوه انتقال می‌یابد. این تأخیر در انتقال باعث افزایش رسوب حساب‌ها در بانک‌ها می‌شود و دسترسی دولت را به منابع مورد نیاز کاهش می‌دهد و به تأخیر در عمل به تعهدات منجر می‌شود. این تأخیرها، موجب افزایش ریسک خدشه‌دار شدن اعتبار دولت می‌شود که ناشی از بهینه نبودن مدیریت نقدینگی است و موجب افزایش هزینه‌های دولت برای اعمال سیاست‌های مالی و پولی می‌شود.

۴-۷- کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه

بخشی از پرداخت‌های خزانه به دستگاه‌های دولتی منوط به ارایه مدارکی بوده که به دلیل کاغذی بودن فرآیندهای تبادل اسناد، تهیه آنها زمان‌بر است؛ برای مثال، لازمه پرداخت وجوه حاصل از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها از سوی خزانه، ارایه اعلامیه بانکی از سوی دستگاه مبنی بر واریز مبلغ یادشده به حساب تمرکز وجوه درآمد اختصاصی دستگاه است. همین فرآیند، دسترسی دستگاه‌های دولتی را به درآمدهای اختصاصی خودشان با تأخیر مواجه می‌کند. این در حالی بوده که با توسعه زیرساخت‌های الکترونیکی، نه تنها امکان صرفه‌جویی در زمان ممکن است، بلکه با دسترسی آنلاین خزانه به اطلاعات حساب‌های دولتی، نیاز به ارایه اسناد از سوی دستگاه‌ها مرتفع می‌شود.

یکی دیگر از مشکلات، بهره‌گیری از ابزارهای سنتی مانند چک است. استفاده از چک برای پرداخت‌ها، موجب کاهش سرعت انتقال وجوه نسبت به روش‌های پرداخت الکترونیک و امکان بروز تخلفاتی مانند جعل مبالغ و امضای چک‌ها می‌شود.

۵-۷- اسناد پشتیبان درخواست وجه ذی حسابان

در ابتدای هر سال مالی، از سوی خزانه برای هر دستگاه «تنخواه‌گردان حسابداری» صادر می‌شود. دستگاه دولتی در طول ماه باید هزینه‌های خود را از محل این تنخواه پوشش دهد و در ابتدای ماه بعد، دوباره اعتبار دریافت کند. به منظور تضمین شفافیت و سلامت هزینه‌کرد دستگاه‌های دولتی، هر دستگاه باید در ابتدای ماه‌های بعدی، گزارشی از هزینه‌کرد ماه گذشته خود ارایه دهد و به میزان این هزینه‌کرد، دوباره از خزانه درخواست اعتبار کند. در

واقع، باید فهرست حواله‌های صادر شده و تعهدات انجام شده توسط دستگاه، به نامہ درخواست وجه ذی حسابان دستگاه‌ها پیوست شده باشد، اما در حال حاضر، این پیوست‌ها موجود نیست و نحوه هزینه کرد دستگاه‌ها در طول سال، برای خزانه‌داری کل روشن نیست (تنها ذی حساب دستگاه از این مسأله مطلع است) و در نهایت، در انتهای سال، ذی حساب به دیوان محاسبات گزارش می‌دهد.

۶-۷- ناکارآمدی شیوه پرداخت اعتبارات

همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد، دو روش برای پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها وجود دارد: روش پرداخت مبتنی بر حواله و روش پرداخت مبتنی بر تخصیص. در حال حاضر، در موارد معدودی مانند حقوق کارکنان دولت، از روش پرداخت مبتنی بر تخصیص استفاده می‌شود. این در حالی است که پرداخت مبتنی بر تخصیص دارای موارد ضعف مهمی است.

توضیح آنکه در روش نخست، مقاصد نهایی مخارج دولت شفاف است و امکان نظارت حین خرج بر همه مخارج همه دستگاه‌ها وجود خواهد داشت. ضمن آنکه به دلیل تجمیع اطلاعات ذی‌نفعان نهایی در خزانه، امکان وقوع فساد کاهش می‌یابد، اما در روش دوم، ۱- امکان نظارت حین خرج (علاوه بر آنچه توسط ذی‌حساب‌ها که نماینده وزارت امور اقتصادی و دارایی هستند، انجام می‌شود) وجود ندارد. ۲- اطلاعات مربوط به ذی‌نفعان نهایی شفاف نیست. ۳- رسوب اعتبارات در حساب‌های دستگاه‌ها به مراتب بیشتر است. دلیل این امر آن است که در روش مبتنی بر حواله، به محض پرداخت اعتبارات از سوی خزانه در وجه دستگاه، ذی‌نفع نهایی امکان دریافت وجه حواله را می‌یابد و از این رو، رسوب اعتبارات در حساب دستگاه‌ها منتفی است، اما در روش مبتنی بر تخصیص، از زمان پرداخت اعتبارات توسط خزانه به دستگاه تا زمان هزینه کرد دستگاه، با رسوب وجوه مواجه هستیم.

نقد دیگری که بر شیوه پرداخت اعتبارات وارد بوده، این است که در حال حاضر تفکیک و تعدد حساب‌های دستگاه‌ها جایگزین استفاده از روش‌های حسابداری شده است؛ برای مثال، تمام دستگاه‌ها به منظور دریافت اعتبار از خزانه، دارای حساب‌های متعددی برای اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و اختصاصی هستند. این تعدد حساب‌ها، موجب نبود شفافیت

و طولانی و پیچیده شدن فرآیندهای بانکی می‌شود. به‌منظور تسهیل فرآیندهای بانکی، می‌توان تفکیک حساب‌های یادشده را به روش‌های حسابداری اعمال کرد و هر دستگاه تنها دارای یک حساب بانکی باشد.

۷-۸- نقدی بودن سیستم حسابداری

یکی از اشکالات بسیار مهم وارد بر روال‌های خزانه‌داری، نقدی بودن سیستم حسابداری خزانه است. بدین ترتیب که در سیستم خزانه، بدهی‌ها و تعهدات قابلیت ثبت ندارد و تمام حساب‌ها صرفاً به صورت نقدی ثبت می‌شود. به بیان دیگر، خزانه‌داری کل قابلیت مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های دولت را ندارد. این موضوع زمینه را برای عدم توجه کافی به تعهدات و مطالبات دولت و وصول آنها فراهم می‌کند. البته، از سال ۱۳۹۲، اداره کل «مدیریت بدهی‌ها و تعهدات عمومی دولت» در وزارت امور اقتصادی و دارایی تشکیل شده که تاکنون تنها به جمع‌آوری اطلاعات بخشی از بدهی‌ها و تعهدات دولت پرداخته است.

۸-۷- پیشنهادهای اصلاحی

با توجه به اینکه مجموعه نقدهای یادشده به ضعف‌های نهادی ساختار و فرآیند مدیریت نقدینگی کشور برمی‌گردد، می‌توان گفت، کیفیت نهادی در این حوزه مطلوب نیست. با توجه به اثرات منفی کیفیت پایین نهادی بر رشد اقتصادی (عیسی‌زاده و احمدزاده، ۱۳۸۸)، اصلاح این موارد اهمیتی دوچندان می‌یابد.

یکی از اقدام‌های بسیار ضروری به‌منظور اصلاح فرآیندهای خزانه‌داری کشور که می‌تواند تعدادی از اشکال‌های یادشده را به‌طور مستقیم مرتفع کند و زمینه لازم را برای رفع سایر نقدها فراهم سازد، ایجاد حساب واحد خزانه (TSA) است. براساس تعریف صندوق بین‌المللی پول، حساب واحد خزانه یک ساختار یکپارچه از حساب‌های بانکی دولت ارایه می‌کند که قابلیت ادغام و بهره‌برداری بهینه از منابع نقدی دولت را فراهم می‌سازد (پاتانایاک و فاینبوم، ۲۰۱۱). TSA امکان تفکیک کنترل در سطح تراکنش را از مدیریت کلی نقدینگی فراهم می‌کند. به بیان دیگر، TSA یک حساب یا مجموعه‌ای از حساب‌های بانکی مرتبط به هم است که دولت

از طریق آنها تمام دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را انجام می‌دهد و می‌تواند از وضعیت تراز نقدی خود در پایان هر روز مطلع شود. در حساب واحد خزانه، در حالی که تشخیص تک‌تک تراکنش‌های نقدی (برای مثال، تراکنش مربوط به یک درآمد یا هزینه خاص در یک واحد دولتی)، برای مقاصد کنترلی و گزارش‌گیری ضروری است و این اهداف از طریق نظام حسابداری محقق می‌شود.

در صورت بهره‌برداری از TSA، امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت فراهم خواهد شد، گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای دولت سرعت خواهد گرفت و به دلیل از میان رفتن دسترسی بانک‌ها به منابع دولت، قابلیت خلق پول توسط بانک‌ها بر مبنای این منابع از بین می‌رود و رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی کاهش خواهد یافت. به بیان دیگر، چهار نقد نخست به‌طور مستقیم با راه‌اندازی TSA مرتفع خواهد شد. از سوی دیگر، به دلیل الکترونیکی شدن ارتباطات ذی‌حسابان دستگاه‌ها با خزانه‌داری کل و خزانه‌های معین، نقدهای پنجم و ششم (کاغذی بودن بخش‌هایی از فرآیند پرداخت و اسناد پشتیبان درخواست وجه) مرتفع می‌شود.

تجربه سایر کشورها و توصیه نهادهای بین‌المللی در خصوص ایجاد TSA، بیان‌کننده این واقعیت بوده که گام نخست در این راستا، تجمیع تمام حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی است (پسوا و ویلیامز، ۲۰۱۲). به بیان دیگر، تمام حساب‌های رابط درآمدی و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها باید از بانک‌ها خارج و نزد بانک مرکزی متمرکز شوند. البته، در این حالت بانک‌ها همچنان به‌عنوان خدمات‌دهنده به دستگاه‌های دولتی ایفای نقش خواهند کرد، اما دسترسی بانک‌ها به حساب‌های دولتی قطع خواهد شد.

این اقدام با ابلاغ «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی» مصوب شورای پول و اعتبار (مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵) و «آیین‌نامه بانکداری دولتی» مصوب هیأت وزیران (۱۳۹۲/۲/۲۲)، آغاز شد، اما به‌رغم گذشت بیش از سه سال، هنوز پیشرفت اجرایی مناسبی نداشته است. در

صورت تکمیل این پروژه، زمینه برای برداشتن گام‌های بعدی «اصلاح شیوه مدیریت نقدینگی دولت» فراهم می‌شود.^۱

۸- جمع‌بندی

متأسفانه مقررات مربوط به فرآیندهای خزانه‌داری در ایران دارای پیچیدگی زیادی است و این موضوع در کنار غیرشفاف بودن فرآیندهای مزبور، نقد و بررسی این فرآیندها را دشوار می‌نماید. مقاله حاضر به بررسی فرآیندها و روال خزانه‌داری در ایران، بر مبنای قوانین مصوب مجلس و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مصوب هیأت وزیران یا خزانه‌داری کل کشور و تبیین نموداری این فرآیندها پرداخت.

منابع مشخص شده در بودجه مصوب که توسط دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی کسب می‌شوند، در «حساب‌های رابط» در شبکه بانکی کشور، به صورت پراکنده واریز و سپس، در «حساب‌های تمرکز وجوه خزانه» نزد خزانه‌داری کل کشور تجمیع می‌شوند. این حساب‌ها شامل سه حساب «تمرکز وجوه عمومی»، «تمرکز وجوه اختصاصی» و «تمرکز وجوه سپرده» هستند. البته، حساب‌هایی هم برای شرکت‌های دولتی تحت عنوان «تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی» وجود دارد. سپس، بر مبنای قانون بودجه و با در نظر گرفتن سازوکار تخصیص بودجه، منابع یادشده به حساب‌های پرداخت مختلف واریز می‌شود. این پرداخت‌ها به منظور هزینه کرد در اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی، رد سپرده یا تخصیص به شرکت دولتی در حساب‌های مربوط واریز می‌شود. البته، روند واریز وجوه یادشده بین دستگاه‌های ملی و استانی دارای تفاوت‌هایی است و به‌طور عمده به روش «پرداخت مبتنی بر تخصیص» انجام می‌شود.

فرآیندهای کنونی خزانه‌داری کشور با نقدهای مهمی مواجه هستند که غالباً با مطالعات بین‌المللی انجام شده روی کشورهای در حال توسعه نیز همخوانی دارند. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت، کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای

۱- ر.ک به: «آسیب‌شناسی نظام بانکی (۸): شیوه نگاهداری حساب‌های دولت»، مرکز پژوهش‌های مجلس.

بخش دولتی، تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی، کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه و مفاسد مترتب بر آن، ناکارآمدی شیوه پرداخت اعتبارات و نقدی بودن سیستم حسابداری از جمله این موارد هستند.

به نظر می‌رسد گام نخست برای اصلاح فرآیندهای کنونی خزانه‌داری، تأسیس حساب واحد خزانه (TSA) و متمرکز کردن تمام حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت نزد بانک مرکزی است. این موضوع موجب افزایش شفافیت و امکان نظارت مؤثر، کاهش خطاهای اداری، حذف فسادهای احتمالی، افزایش کارآیی گردش منابع دولت و حذف منافع بانک‌ها از رسوب منابع دولتی خواهد شد.

منابع

الف- قوانین و مقررات

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۸.
- قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶.
- قانون پولی و بانکی، مصوب ۱۳۵۱.
- قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۳.
- قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰.
- قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۴.
- قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۱۳۵۱.
- قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین، مصوب ۱۳۶۹.
- دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسه‌های عمومی غیردولتی، مصوب شورای پول و اعتبار (۱۳۹۱/۷/۲۵).
- آیین‌نامه بانکداری دولتی، مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۲.
- آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده ۴۳ قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۶).
- آیین‌نامه موضوع ماده ۷۴ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۶.
- آیین‌نامه مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسه‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳۰).
- تصویب‌نامه در خصوص وظایف کارگروه تخصیص اعتبار موضوع ماده ۳۰ قانون برنامه و بودجه کشور، مصوب ۱۳۸۱/۶/۲۱.

ب- مقالات

- حاتمی‌زاده، زیور، افشین جنانی و سعدی صادقی (۱۳۷۹)، «آشنایی با خزانه‌داری کل کشور»، پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، شماره ۱۳، بهار، صص ۱۰۵-۸۰.
- روحانی، سیدعلی (۱۳۹۵)، «آسیب‌شناسی نظام بانکی، ابعاد نگاهداری حساب‌های دولتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی، شماره مسلسل: ۱۴۹۲۸.

صدری‌نیا، محمد (۱۳۸۵)، «سابقه و کارکردهای خزانه‌داری در نظام بودجه‌ای ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل: ۸۰۷۱.

عیسی‌زاده، سعید و اکبر احمدزاده (۱۳۸۸)، «بررسی اثر عوامل نهادی بر رشد اقتصادی با تأکید بر نهادهای حاکمیتی»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۱۳، شماره ۴۰، پاییز، صص ۲۸-۱.

لامعی، بهزاد (۱۳۹۱)، «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران (نحوه ارتباط حساب‌های مالی با حساب‌های پولی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل: ۱۲۵۹۴.

هادیان، ابراهیم و حجت پارسا (۱۳۸۷)، «برآورد تأثیر با وقفه تغییرات حجم نقدینگی بر سطح تورم در اقتصاد ایران»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، دوره ۱۲، شماره ۳۶، پاییز، صص ۱۶-۱.

یادگاری، سیامک و مهدی علی مددی (۱۳۹۰)، «بررسی نکاتی پیرامون اصلاح نظام خزانه‌داری دولت»، ماهنامه بررسی مسایل و سیاست‌های اقتصادی، سال یازدهم، شماره‌های ۱ و ۲، فروردین و اردیبهشت، صص ۱۵۴-۱۴۵.

Lienert, I. (2009), "Modernizing Cash Management", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, October.

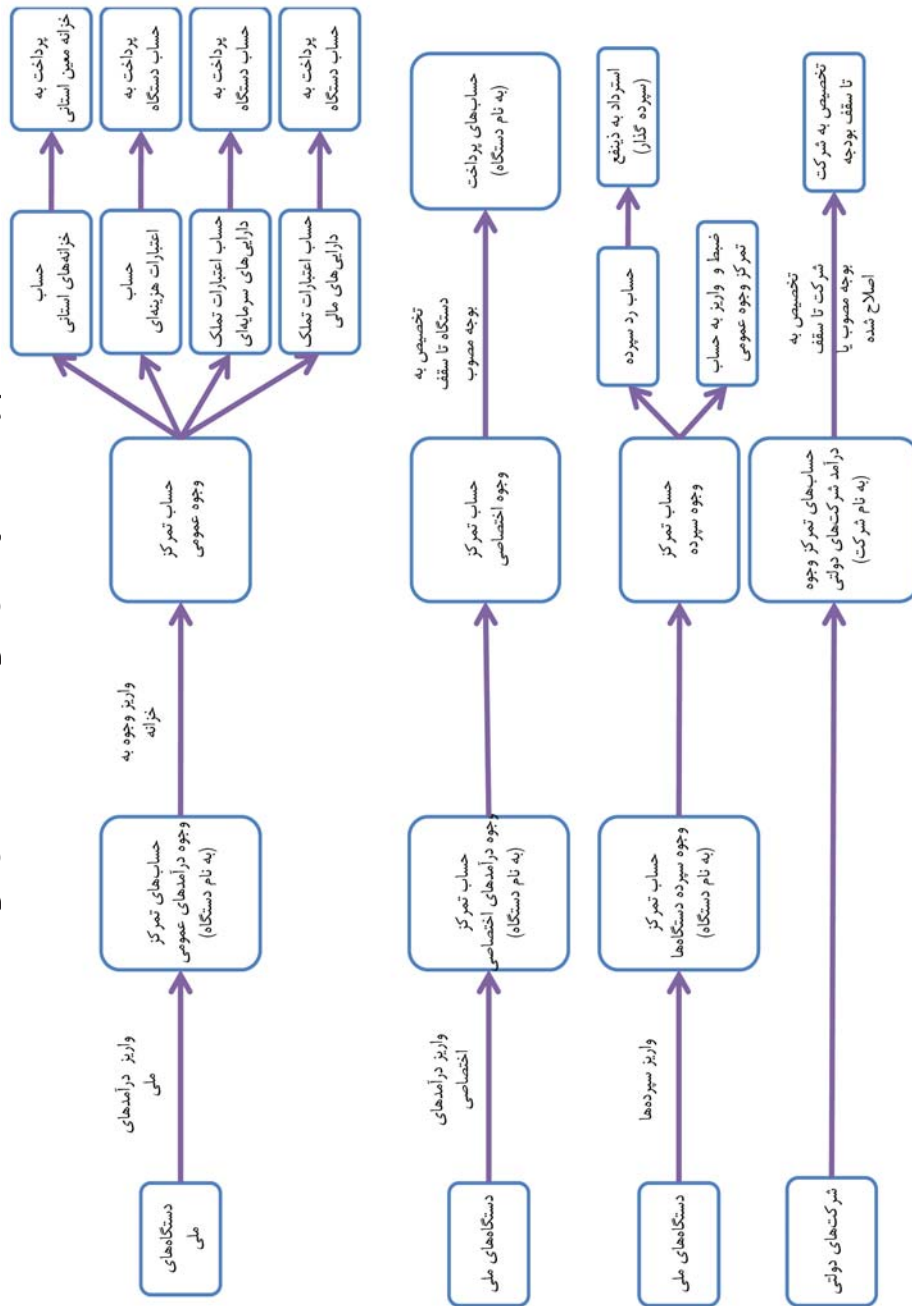
Pattanayak, S. and Fainboim, I. (2011), "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, August.

Pessoa, M. and Williams, M. (2012), "Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, November.

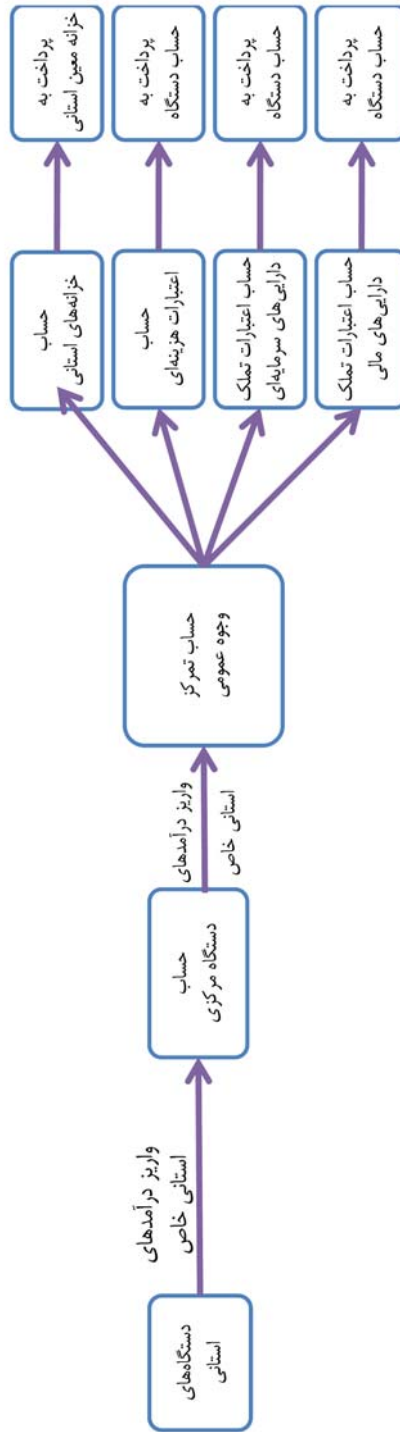
Storkey, I. (2003), "Government Cash and Treasury Management Reform", Asian Development Bank, Governance Brief.

پيوست

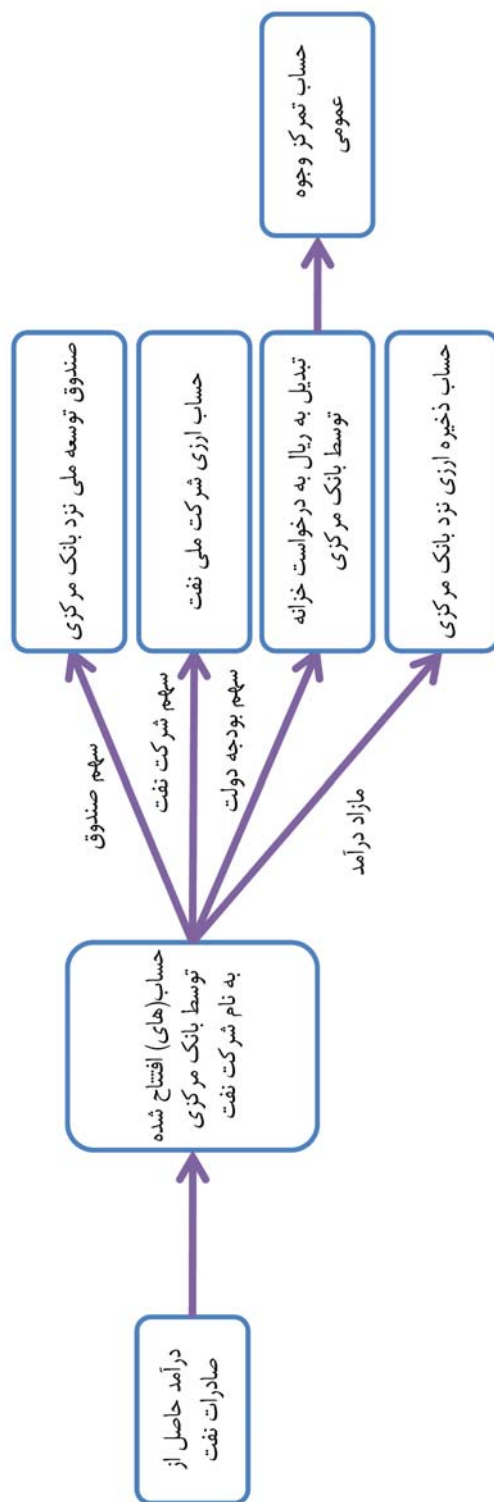
پيوست ۱- جريان‌های مالی دولت (دستگاه‌های ملی)



پیوست ۳- جریان‌های مالی دولت (دستگاه‌های استانی با درآمدهای خاص)



پیوست ۴- فرآیند جابه‌جایی درآمدهای حاصل از صادرات نفت



پوست ۵- نحوه توزیع وجوه از حساب تمرکز وجوه عمومی

