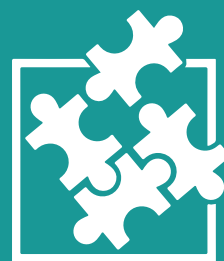


# حساب واحد خزانه گامی در جهت اصلاحات اقتصادی

الزامات اجرای صحیح حساب واحد خزانه



توانمندسازی  
حاکمیت و جامعه





حساب واحد خزانه گامی در جهت اصلاحات اقتصادی	عنوان فارسی
Treasury Single Account (TSA), a Step Towards Economic Reforms	عنوان انگلیسی
آتوسا تقوی	پژوهشگر
-	همکاران
۱۱	تعداد صفحه
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه	کارفرما
۲۳۹۵۴	شماره گزارش

کلیه حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی است. استفاده از محتوا با ارجاع بلامانع است

## خلاصه مدیریتی

حساب واحد خزانه یا حساب متمرکز خزانه به عنوان گامی به منظور اصلاحات اقتصادی و گامی برای حل معضل کسری دائمی بودجه کشور مطرح است. توفیق در اجرای آن می‌تواند انگیزه مناسبی برای انجام سایر اصلاحات اقتصادی توسط سیاستگذار و افزایش اعتماد عموم به کارآمدی دولت باشد. حساب واحد خزانه افزایش انضباط مالی و بهبود مدیریت نقدینگی دولت و کاهش رسوب وجوه نقد در بانکها را در پی دارد و به تبع منجر به کاهش تورم خواهد شد. همچنین داده‌ها و اطلاعات متقنی را فراهم خواهد کرد.

اکنون بر خلاف گذشته با وجود مقاومت‌های بالای برخی از شرکت‌های دولتی و دانشگاه‌ها اکثریت حساب‌های اصلی و فرعی واحدهای دریافت‌کننده بودجه به این حساب متصل شده‌اند. اما برای اجرای موفق حساب واحد خزانه و لمس آثار مثبت آن باید مواردی همچون تضمین بالا در اجرا، افزایش استقلال بانک مرکزی، آموزش صحیح کارکنان، افزایش امنیت اطلاعات، انجام اصلاحات در بودجه و مقررات محاسبات عمومی، رعایت حقوق شرکت‌های دولتی، اغنای افکار عمومی و اجرای تدریجی و مرحله به مرحله را در نظر داشت.

## حساب واحد خزانه چیست و چه اهدافی دارد؟

بنابر تعریف صندوق بین‌المللی پول یک نظام حساب واحد خزانه یا حساب متمرکز خزانه عبارت است از یک حساب بانکی یا مجموعه‌ای از حساب‌های بانکی متصل به یکدیگر که از طریق آن دولت تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را انجام می‌دهد و دیدی همه جانبه از موقعیت نقدی خود در پایان هر روز به دست می‌آورد.

هدف اصلی از اجرای حساب واحد خزانه استفاده و مدیریت بهینه از منابع و وجوه نقدی است. حساب واحد خزانه به دولت‌ها این امکان را می‌دهد که با حداقل هزینه از طریق متمرکز کردن مانده وجوه دولتی دریافتی‌ها و پرداختی‌های خود را ثبت و مدیریت کنند. خزانه‌داری با استفاده از ابزار حساب واحد خزانه می‌تواند به صورت بر خط تراکنش‌های بانکی حساب‌های دولتی را رصد کند. لذا امکان پیش‌بینی دقیق مواعید مخارج، تعهدات و درآمدهای مختلف مالی دولت دارد و می‌تواند بدون نیاز به استقراض‌های پرهزینه آنها را پوشش دهد. همچنین این حساب از رسوب وجوه عظیم در حساب‌های بانکی دولتی جلوگیری می‌کند.

همچنین حساب واحد خزانه هزینه‌های معاملات درحین اجرای بودجه را به حداقل می‌رساند. چون از تأخیر در وصول درآمدهای مالیاتی و غیرمالیاتی توسط بانک‌ها ممانعت می‌کند. همچنین پرداخت مخارج دولت را تسریع می‌کند. از دیگر محاسن آن می‌توان به تسهیل در جمع‌آوری داده‌های بانکی و حسابداری و کنترل و نظارت کارآمد بر منابع تخصیص یافته به سازمان‌های دولتی اشاره کرد. بنابراین افزایش شفافیت یکی دیگر از اهداف حساب واحد خزانه است. حساب واحد خزانه منجر به هماهنگی بیشتر سیاست پولی و مالی می‌شود (Fainboim and Pattanayak, ۲۰۱۰).

آدولو در مطالعه خود روی تجارب پیاده‌سازی حساب واحد خزانه در برخی کشورها پرداخت. ماهیت آن را مورد بررسی قرار داده و با توجه به مزایا و چالش‌های مختلف عملیاتی نمودن آن در نهایت، به این نتیجه رسید که حساب واحد خزانه می‌تواند یک ابزار مالی در جلوگیری از مشکلات دریافت و پرداخت، مهار فساد در امور مالی و نیز اصلاح روابط نیروی انسانی و کارکنان دولت باشد. لذا این ابزار می‌تواند برای تثبیت شفافیت و ایجاد محیط مالی مناسب، توسط دولت، مورد استفاده قرارگیرد. البته او اجرای هر چه کامل‌تر و موفق‌تر آن را منوط به حمایت قانونی و ایجاد امکانات زیرساختی و تکنولوژیکی می‌داند. (Adeolu, ۲۰۱۵).

## سه مبنای کلیدی حساب واحد خزانه

به طور کلی، یک حساب واحد خزانه، بر مبنای سه قاعده کلیدی شکل می‌گیرد. اول، بانکداری دولت باید یکپارچه باشد تا علاوه بر نظارت خزانه‌داری بر جریان ورودی و خروجی نقدی دولت، امکان استفاده از کل منابع نقدی را ممکن کند. دوم، سازمان‌های دولتی حق داشتن حساب‌های بانکی خارج از نظارت خزانه‌داری را نداشته باشند. و سوم، مجموعه اطلاعات جریان نقدی دولت باید تمامی منابع نقدی حاکمیت، اعم از بودجه و فرابودجه را در بر بگیرد. به بیان دیگر ایجاد چنین سازوکاری مستلزم هماهنگی و تبادل داده میان سه نظام بانکی، حسابداری و بودجه‌ای است.

## وضعیت ایران قبل و بعد از راه‌اندازی حساب واحد خزانه

در گذشته که در ایران حساب واحد یا متمرکز خزانه وجود نداشت، هر کدام از واحدهای دریافت‌کننده بودجه دارای چندین حساب بودند و پس از گذشت مدت زمان زیادی مبالغ آنها به خزانه کشور واریز می‌شد. برای نمونه؛ یک سازمان مثل سازمان امور مالیاتی برای انواعی از درآمدهای مالیاتی مانند درآمد مالیات املاک، مالیات اتفاقی، مالیات مشاغل و ... که از هر کدام از استان‌های کشور دریافت می‌کرد یک حساب مجزا داشت. و بعضاً هفته‌ها و ماه‌ها طول می‌کشید تا این درآمد به خزانه منتقل شود. در این حالت مدیریت نقدینگی دولت به علت عدم اطلاع دقیق و به موقع از مقادیر درآمدها و دریافتی‌های خود دچار مشکل می‌شد. آنگاه دولت مجبور به استقراض‌های کوتاه‌مدت برای انجام مصارف خود می‌شد. در عوض در انتهای سال با مازاد دریافتی‌های روبرو می‌گردید که برای تخصیص و مصرف مناسب آنها سال مالی تمام شده بود.

از سوی دیگر در مواردی وجوه نقدی که دولت برای ایفای تعهدات خود در مقابل پیمانکاران از خزانه تخصیص داده و به حساب بانکی دستگاه واریز شده بود با تاخیر به دست پیمانکاران می‌رسید. همه این موارد منجر به رسوب مقادیر زیادی وجه نقد در بانک‌ها می‌شد که برای ارائه تسهیلات استفاده می‌شد. با توجه به دیجیتالی شدن بانکداری اثر بالای خلق پول از سمت ارائه تسهیلات بانکی به تورم دامن می‌زد. بدتر آنکه دستگاه‌ها اجازه می‌دادند این وجوه در حساب بانک‌ها رسوب کند تا خدمات رایگان بگیرند و وام ارزان قیمت برای کارکنان خود بگیرند. به بیان دیگر، دستگاه‌ها کارکنان خود را برای اخذ تسهیلات ارزان قیمت از منابع عمومی به بانک‌ها معرفی می‌کردند. در صورتی که وام را نباید در قبال منابع عمومی دولت دریافت کنند. منابع عمومی دولت نباید وجه‌المصلحه یک سری خدمات اضافی برای بانک‌ها قرار گیرد. اگر دستگاهی نیاز به وام دارد باید به طور



شفاف به سازمان برنامه اعلام کند که به این منظور مشخص به وجوه اداره شده نیاز دارد. همه این‌ها موجب عدم تخصیص بهینه منابع نقد و زمینه‌ساز ایجاد مفاصد اقتصادی شده بود.

اما اکنون ایران استفاده از حساب واحد (متمرکز) خزانه را کلید زده است. در ایران مانند بلغارستان خزانه‌داری کل کشور مدیریت خزانه را بر عهده دارد و دارای یک حساب در بانک مرکزی است. وقتی تمام واحدهای بودجه و دستگاه‌ها به این حساب متمرکز متصل شوند تمامی دریافتی‌های واحدهای بودجه‌ای به آن واریز می‌شود. در نتیجه برای اولین بار خزانه درآمدها را بطور دقیق و به موقع ثبت و بر آنها نظارت می‌کند. بنابراین می‌تواند نحوه مصرف آنها را بر اساس بودجه بهتر رصد کند. در نهایت به مرور پرداخت به ذی‌نفع نهایی به طور مستقیم از خزانه انجام می‌شود.

در این حالت خزانه با استفاده از یک شناسه واریز که مشخص می‌کند چه مبلغی توسط چه دستگاهی و برای چه منظوری دریافت شده است. اما پیش از این، در مواردی وزارت یک وزارتخانه از درآمدهای شرکت دولتی زیرمجموعه خود اطلاع دقیقی نداشتند. عدم اطلاع دقیق عالی‌ترین رتبه یک وزارتخانه از میزان درآمدهای شرکت‌های دولتی زیرمجموعه آنجا عجیب‌تر به نظر می‌رسد که بدانیم ایران در زمینه اداره شرکت‌های دولتی شبیه‌ترین الگو را به شیوه غیرمتمرکز دارد. این یعنی در کشور ما به جای یک نهاد مجزا یا تعدادی نهاد منفرد برای اداره شرکت‌های دولتی، هر وزارتخانه مسئول اداره شرکت‌های زیرمجموعه خود است.

بنابراین مشاهده می‌کنید اجرای دقیق حساب واحد خزانه می‌تواند با ایجاد شفافیت در بودجه و تراکنش‌های مالی دولت از کسری بودجه بکاهد. در نتیجه نیاز دولت به استقراض از بانک مرکزی و صندوق توسعه ملی و در نتیجه تورم کاهش می‌یابد.

## روند اتصال به حساب واحد خزانه در کشور

مهلت اتصال نهادها و شرکت‌های دولتی و واحدهای بودجه‌ای تا بهمن ماه ۱۴۰۱ بود. اکثر حساب‌های فرعی متصل نشده مربوط به دانشگاه‌های علوم پزشکی و برخی شرکت‌های نفتی بوده‌اند. سرپیچی از اجرای قانون حساب متمرکز خزانه در شرایطی رخ داد که اصل ۵۳ قانون اساسی بیان می‌دارد «تمامی دریافتی‌های دستگاه‌های اجرایی بایستی نزد خزانه‌داری کل کشور متمرکز و برحسب قوانین خرج شود».

همچنین بر اساس بند ب ماده ۱۷ قانون برنامه ششم توسعه «به منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت، شفاف‌سازی و ایجاد امکان نظارت بر خط، 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 موظف شدند کلیه دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را فقط از طریق حساب‌های افتتاح‌شده نزد بانک مرکزی انجام دهند».

در قانون بودجه ۱۴۰۰ در جزء ۲ بند الف تبصره ۷ و قانون بودجه ۱۴۰۱ نیز بر اتصال به حساب واحد خزانه تاکید شده بود. خزانه‌داری کل با اعلام عدم ارائه خدمات و عدم پرداخت اختصاصی به دستگاه‌های متخلف و سازوکار پرداخت مستقیم در موارد ضروری اکثر متخلفان را به تمکین به قانون وا داشت.

رئیس دیوان محاسبات کشور، سید احمدرضا دستغیب در مهرماه ۱۴۰۲، از کاهش ۲۵۰ هزار حساب اصلی انتقال نیافته به ۲۳ هزار حساب خبر داد. او همچنین اظهار کرد ۷۵ هزار حساب فرعی (تنخواه‌گردان عاملین ذی‌حساب و حساب تنخواه کارپردازان بخش عمومی) به ۴۳ هزار حساب رسیده است. بر اساس آخرین بررسی‌های دیوان محاسبات، حساب‌های انتقال نیافته صنعت نفت از ۳۰۰۰ حساب به ۵۴۳ فقره حساب رسیده است. از بین حساب‌های متمرکز نشده و انتقال نیافته، ۳۰۰۰ حساب به دانشگاه‌ها و دانشگاه علوم پزشکی، ۴۰ هزار حساب به وزارت بهداشت و درمان مربوط است که هنوز هم به بهانه هیئت امنایی بودن و ضعف قوانین از نظارت دیوان محاسبات و نهادهای ناظر تا جای ممکن سر باز می‌زنند. دستغیب گفت با وجود کاهش حساب‌های فرعی و اصلی هنوز ۵ هزار میلیارد تومان رسوب حساب وجود دارد و انتقال وجوه صورت نگرفته است. بیشترین انحراف مربوط به رسوب حساب‌های شرکت ملی نفت، شرکت ملی پالایش و پخش و شرکت پخش فرآورده‌های نفتی است که ۱۹۶ هزار میلیارد تومان مانده وجوه انتقال نیافته را شامل می‌شود.

## نکات مهم در اجرای صحیح حساب واحد خزانه

حساب خزانه واحد با اینکه منجر به کاهش کسری بودجه و افزایش شفافیت می‌شود در ابتدای اجرا می‌تواند عملیات بعضی از سازمان‌های دولتی را مختل کند. زیرا متمرکز بودن حساب‌های خزانه منافع بانک‌ها، واحدهای گیرنده بودجه و کارکنان آن را به خطر می‌اندازد. چون نه از وام ارزان و تسهیلات‌دهی با وجوه عمومی خبری هست و نه انجام مخارج بی حساب در آینده ممکن است. چه بسا با صرفه‌جویی‌هایی که از این طریق صورت می‌گیرد بتوان برخی از شغل‌های مازاد در ادارات دولتی را به مرور حذف کرد. از این رو ممکن است ادامه اجرای حساب واحد خزانه، نهادها و ادارات را به مقاومت وا دارد. لذا

باید احتیاط‌های لازم و روند تدریجی اجرا را همواره در نظر داشت. زمانی که خزانه واحد اجرا می‌شود دولت در عمل از حساب تنخواه‌گردان خود استفاده نخواهد کرد و وجوه خزانه به مثابه تنخواه‌گردان خواهند بود. لذا لازم است بانک مرکزی به تدریج استقلال یابد. در غیر این صورت دولت با ایجاد خزانه واحد به منابع عظیم مالی بیشتری برای تصدی‌گری و ورود بی‌جا و بی‌موقع به اقتصاد دست می‌یابد. در آن صورت دولت منجر به برونرانی بخش خصوصی از اقتصاد خواهد شد.

همچنین آموزش صحیح کارکنان و توجه به نکات محرمانگی، سطح دسترسی‌پذیری برای حفاظت از انبوه اطلاعات و داده‌ها بسیار مهم است.

ممکن است افزایش تورم و نقدینگی در اقتصاد به ایجاد حساب متمرکز خزانه ارتباط داده شود. چون بخشی از منابع در دسترس بانک‌ها برای ارائه تسهیلات را می‌کاهد و احتمال اضافه‌برداشت از بانک مرکزی را بالا می‌برد. در این زمینه لازم است که افکار عمومی اغنا و غلط بودن این انگاره واضح شود. در اینجا ریشه اصلی مسئله اضافه برداشت بانک‌ها، ارائه تسهیلات زیاد و با اعتبارسنجی نامناسب است که منجر به افزایش معوقات و در نتیجه افزایش خلق نقدینگی و کاهش هدم آن می‌شود. وگرنه ارتباط دادن ایجاد خزانه واحد به افزایش تورم و نقدینگی دادن یک آدرس غلط به سیاستگذار است. وجود مشکلات عدیده در نظام بانکی را نباید پای خزانه متمرکز نوشت.

از سویی دیگر دولت و شرکت‌های دولتی تا پیش از این، یکی از سپرده‌گذاران بانکی محسوب می‌شدند. این نهادها و سازمان‌ها مبلغی که تحت عنوان درآمد از محل بودجه به آنان تخصیص داده می‌شد را در بانک سپرده‌گذاری می‌کردند و از بانک سود دریافت می‌کردند. در مواردی هم با وثیقه قرار دادن این سپرده‌ها تسهیلات دریافت می‌کردند. بنابراین، اجرای حساب واحد خزانه و انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی، نه تنها به افزایش اضافه‌برداشت بانکی منجر نمی‌شود، بلکه با کاهش متقاضیان دولتی برای دریافت تسهیلات از نظام بانکی، می‌تواند از اضافه‌برداشت بانک‌ها بکاهد.

یک نگرانی شرکت‌های دولتی مواجه شدن با محدودیت نقدینگی و برداشت از مبالغ این شرکت‌ها با دستاویز قرار دادن قوانین مختلف است. اما به این شرکت‌ها وعده داده شده که بدون هماهنگی آنها هیچ مبلغی از حساب آنها برداشت نشود. لازم است دولت برای موفقیت خزانه واحد و افزایش اعتماد عمومی به این وعده خود پایبند بماند. همچنین بانک مرکزی می‌تواند در ابتدای امر یک خط اعتباری برای بانک‌ها در نظر بگیرد و با این کار بانک‌ها را همراه‌تر کند.

یک نکته دیگر که همگام با اجرای حساب خزانه واحد باید صورت گیرد اصلاح قوانین و مقررات محاسبات عمومی کشور است. این قوانین در مواردی بسیار سختگیرانه هستند و اجازه پرداخت مواردی مانند حق‌الجلسه و هزینه اخذ مشاوره را به دستگاه‌ها نمی‌دهند.



فهرست موارد ممنوعه آنقدر بالا هست که دستگاه را به سمت داشتن حسابها و خزانه‌های فرعی سوق دهد. بنابراین لازم است بقیه اصلاحات برای داشتن بودجه روانتر از جمله بودجه‌ریزی عملیاتی را به مرور آغاز کرد. در نتیجه می‌توان مقررات را با کاهش فهرست موارد ممنوعه تغییر داد. به این صورت که در عوض این کار، هزینه‌ها و نتایج حاصل از پرداخت آنها را شفاف کرد. همچنین مقررات باید به گونه‌ای تغییرکنند که بخش بهداشت و درمان دانشگاه‌های علوم پزشکی که هیئت امنایی هستند، نیز مشمول نظارت خزانه‌داری کشور شود.

ممکن است شرکت‌های پردرآمد و پر قدرت حوزه نفت و پتروشیمی همچنان مقاومت‌هایی داشته باشند و این طبیعی است. شرکت‌هایی که تا سال‌ها خوراک ارزان قیمت برای تولید خود دریافت می‌کردند و بودجه‌های خوبی داشتند و تعهدات ارزی خود را با تاخیر انجام می‌دادند بدیهی است با جمع‌آوری داده‌های مالی شرکت‌های خود احساس کنند زیر ذره‌بین قرار گرفتند. فلذا ضمانت اجرای خزانه واحد نیز بسیار مهم است و باید علاوه بر دیوان محاسبات، سازمان حسابرسی در دولت و سازمان بازرسی کل کشور در قوه قضائیه که ناظر به تخلفات دستگاه‌ها هستند، بر اجرای درست و کامل قانون حساب متمرکز خزانه نظارت کنند. با این کار بیش از پیش می‌توان وضعیت اداره تمامی شرکت‌های دولتی را بررسی کرد. و اصلاحاتی در زمینه اداره شرکت‌های دولتی برای کاهش فساد و افزایش سودآوری آنها انجام داد.

## نتیجه‌گیری

در آخر باید گفت نباید اجرای حساب واحد خزانه را به عنوان گام مهمی از اصلاحات مدیریت مالی با دادن آدرس‌های غلط به سیاستگذار نامناسب قلمداد کرد یا به خاطر دشواری‌های اجرای آن و آثار مثبتی که به مرور در اقتصاد نمایان خواهند شد، کم اثر دانست. این پروژه می‌تواند آغازی بر اصلاحات دیگر مالی-بودجه‌ای باشد. موفقیت آن می‌تواند به عنوان گامی در جهت اصلاحات اقتصادی انگیزه را برای اصلاح نظام بانکی، مدیریت شرکت‌های دولتی، حل مسائل صندوق‌های بازنشستگی کشور بالا ببرد. هر چند که برای توفیق در آن باید نکاتی را در نظر داشت و ذینفعان را تا حد ممکن همراه کرد.

- <https://iran-bssc.ir/multimedia/photo-title/۴۴۷۰>
- <https://iran-bssc.ir/plans-projects/research-fields/building-governance-capability/۱۶۴۹/#:~:text=%D%AA%AD%۰%AV%۹%D%AB%۹D%AA%AD%AA%VD%AB%۱D%AAA%۲%D%AAF%DBA%۳C%DA%AF%D%AB%۲%۱%DBA%۳C%DA%A%۲%۹D%۸۶%۹D%AB%AD%AA%VD%۸۵%۹%D%AB%۱D%AA%۹D%AB%۲%D%AA%AD%۲%AV%۹D%AAF%D%AB%۳D%AAA%۲%D%۸۵%۹DBA%۳%۰%D%AA%۲D%AA%۹D%AB%۱D%AAF>
- [https://www.journaldfrc.ir/article\\_V\\_۱۵۴۳۷۹de۱۴caf۰a۲۱f۰f۷۱d۷a۱۸۵۰b۳۷cf۸c۸.pdf](https://www.journaldfrc.ir/article_V_۱۵۴۳۷۹de۱۴caf۰a۲۱f۰f۷۱d۷a۱۸۵۰b۳۷cf۸c۸.pdf)
- World Bank (۲۰۱۱), Financial Management Information Systems: ۲۵ Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't.
- Fainboim, I., Pattanayak, S. (۲۰۱۰). Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues, IMF Working Paper, No. WP/۱۴۳/۱۰, PP: ۴۵-۱.
- Adeolu, I. (۲۰۱۵). Understanding the Treasury Single Account (TSA) System Thing You Should Know. Business and Economy Review, Market Development, Office of the Accountant General of the Federation, Abuja.
- <https://iran-bssc.ir/?p=۱۶۰۸>
- <https://aftabnews.ir/۰۰۲۳cPm>



آدرس: تهران - میدان انقلاب - ابتدای کارگر شمالی - خیابان ادوارد براون -  
پژوهشکده مطالعات توسعه جهاد دانشگاهی - طبقه دوم

شماره تماس: ۰۲۱ ۶۶۹۷۷۸۰۰