

ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری  
در ایران  
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰  
شماره مسلسل: ۱۴۳۷۳  
مردادماه ۱۳۹۴

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۲	۱. تعاریف و فرآیندها
۳	۱-۱. انواع حساب‌های خزانه‌داری کل
۵	۱-۲. خزانه معین استان
۶	۱-۳. تنخواه‌گردان
۸	۱-۴. فرآیند هزینه‌کرد اعتبارات دستگاه‌ها
۱۱	۱-۵. فرآیند هزینه‌کرد دستگاه
۱۲	۱-۶. روش ابلاغ اعتبار
۱۳	۱-۷. شرکت‌های مستلزم ذکر نام یا تصریح نام
۱۵	۲. قوانین مرتبط
۱۵	۲-۱. اصل پنجاه‌وسوم قانون اساسی
۱۵	۲-۲. قانون محاسبات عمومی
۱۶	۲-۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۶	۲-۴. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین
۱۷	۲-۵. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت
۱۷	۳. وجوه واریزی به خزانه
۱۷	۳-۱. روال کلی ورود وجوه به خزانه
۱۹	۳-۲. شرح روال تجمیع درآمدها به تفکیک نوع درآمد
۱۹	۳-۲-۱. درآمدهای عمومی
۲۰	۳-۲-۲. درآمدهای اختصاصی
۲۱	۳-۲-۳. درآمد شرکت‌های دولتی
۲۱	۳-۲-۴. وجوه سپرده

۲۶.....	۳-۲-۵. درآمد نفت
۲۷.....	۴. مصارف
۲۸.....	۴-۱. توزیع اعتبارات از محل درآمدهای عمومی
۳۱.....	۴-۲. توزیع اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی
۳۳.....	۴-۳. توزیع وجوه سپرده
۳۴.....	۴-۴. توزیع وجوه شرکت‌های دولتی
۳۵.....	۵. برخی نقدها و پیشنهادهای
۳۵.....	۵-۱. شیوه پرداخت اعتبارات
۳۶.....	۵-۲. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت
۳۷.....	۵-۳. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها
۳۷.....	۵-۴. کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌های بخش دولتی
۳۸.....	۵-۵. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی
۳۸.....	۵-۶. کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه
۳۹.....	۵-۷. حدود اختیارات کمیته تخصیص
۳۹.....	۵-۸. اسناد پشتیبان درخواست وجه ذیحسابان
۴۰.....	۵-۹. نقدی بودن سیستم حسابداری
۴۰.....	جمع‌بندی
۴۱.....	پیوست
۴۷.....	منابع و مأخذ





## ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران (ویرایش اول)

### چکیده

گزارش حاضر به بررسی ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران می‌پردازد. مبنای کلیه مباحث مطرح شده در این گزارش، قوانین مصوب مجلس و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی است که توسط هیئت وزیران یا خزانه‌داری کل کشور تصویب و ابلاغ شده است.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت، منابع مشخص شده در بودجه مصوب که توسط دستگاه‌های اجرایی و شرکت‌های دولتی کسب می‌شوند، در حساب‌هایی در نظام بانکی کشور، به‌صورت پراکنده واریز شده و سپس در حساب‌هایی نزد خزانه که «حساب‌های تمرکز وجوه خزانه» نام دارند تجمیع می‌شوند. این حساب‌ها شامل سه حساب «تمرکز وجوه عمومی»، «تمرکز وجوه اختصاصی» و «تمرکز وجوه سپرده» هستند که منابع مربوطه را در خود تجمیع می‌کنند. 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 مذکور به حساب‌های پرداخت مختلف واریز می‌شود. این پرداخت‌ها به منظور هزینه‌کرد در اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و تملک دارایی‌های مالی، رد سپرده یا تخصیص به شرکت دولتی مربوطه در حساب‌های مربوطه واریز می‌گردد. شایان ذکر است روند مذکور بین دستگاه‌های ملی و استانی دارای تفاوت‌هایی است. در این گزارش پس از بررسی و موشکافی روال‌های گردش وجوه در خزانه، برخی انتقادات وارده به روال‌های فعلی مطرح شده است. برخی از این انتقادات عبارتند از:

- ابهامات موجود در شیوه پرداخت اعتبارات مبتنی بر تخصیص،
- عدم امکان نظارت بر خط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت،
- قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها،
- کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی،
- تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی،
- کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه،
- اسناد پشتیبان درخواست وجه ذیحسابان،
- نقدی بودن سیستم حسابداری.

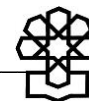
**مقدمه**

خزانه دولت، محل تمرکز کلیه درآمدها و مبدأ توزیع کلیه هزینه‌های دولت است و لذا همه دولت‌ها به منظور تنظیم و مدیریت درآمدها و هزینه‌های خود، از سازوکارهای خزانه‌داری استفاده می‌نمایند. در ایران نیز روال‌ها و روش‌های خزانه‌داری از دیرباز مورد توجه بوده و تکامل یافته است. لکن نحوه عملکرد خزانه‌داری کل و به بیان دیگر روال‌های حاکم بر تمرکز درآمدها و توزیع اعتبارات، برای بسیاری از کارشناسان و مدیران کشور مبهم بوده و تصویر جامع و شفاف‌ی در این خصوص وجود ندارد. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با عنایت به این نقیصه، اقدام به تدوین گزارش نسبتاً جامعی در خصوص ساختار و روال‌های خزانه‌داری در ایران نمود. گزارش حاضر به بررسی ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران می‌پردازد. مبنای کلیه مباحث مطرح شده در این گزارش، قوانین مصوب مجلس و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی است که توسط هیئت وزیران یا خزانه‌داری کل کشور تصویب و ابلاغ شده است.

در فصل نخست، ساختار کلی حساب‌های خزانه و برخی تعاریف و روال‌های خزانه‌داری (از قبیل خزانه معین، روش ابلاغ اعتبار، فرآیند اعتباردهی به دستگاه‌ها و فرآیند هزینه‌کرد دستگاه) تشریح شده است. فصل دوم به معرفی مختصر مهمترین قوانینی که مبنای ساختار و روش‌های فعلی خزانه‌داری است، اختصاص یافته. در فصل سوم روال ورود انواع درآمدها (اعم از درآمدهای عمومی، اختصاصی، وجوه سپرده، درآمد شرکت‌های دولتی، درآمد نفت و درآمد فروش اوراق مشارکت)، بر اساس مقررات مربوطه تشریح گردیده و فصل چهارم به فرآیندهای ناظر به توزیع انواع مختلف وجوه و اعتبارات اختصاص یافته است. نهایتاً در فصل پنجم، مهمترین نقدهای ناظر به روال‌های خزانه‌داری در ایران و پیشنهادهایی به منظور اصلاح این فرآیندها ارائه شده است. امید است این گزارش بتواند نقاط ابهام موجود در فرآیندهای خزانه‌داری را تا حد مطلوبی روشن نماید.

**۱. تعاریف و فرآیندها**

در این قسمت ساختار کلی حساب‌های خزانه، روال اعتباردهی به دستگاه‌ها، فرآیند هزینه‌کرد دستگاه‌ها و برخی مفاهیم که در ادامه گزارش مورد استفاده قرار خواهند گرفت، نظیر تنخواه‌گردان، ابلاغ اعتبار و خزانه معین، تشریح می‌گردد.



## ۱-۱. انواع حساب‌های خزانه‌داری کل

### ۱-۱-۱. حساب‌های تمرکز وجوه دستگاه‌های دولتی

براساس قانون، کلیه دریافت‌های دولت (شامل سپرده‌ها و درآمدهای عمومی و اختصاصی دستگاه‌ها و درآمدهای شرکت‌های دولتی (بجز بانک‌ها و بیمه‌ها)<sup>۱</sup>) باید در حساب‌های خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی متمرکز گردد.<sup>۲</sup> هدف از این امر، شفافیت اطلاعات مالی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و امکان نظارت بر درآمدهای آنهاست. البته پیش از آنکه وجوه مذکور در حساب‌های مذکور نزد بانک مرکزی تجمع شوند، تدریجاً در حساب‌های دیگری جمع‌آوری شده و سپس در حساب‌های تمرکز اصلی تجمع می‌شوند. اصطلاحاً به این حساب‌ها که رابط میان درآمدهای دولت و خزانه کل هستند، «حساب رابط» گفته می‌شود. براساس قانون<sup>۳</sup>، حساب‌های مذکور با مجوز خزانه<sup>۴</sup> افتتاح می‌گردند. این حساب‌ها که به نام دستگاه یا شرکت دولتی هستند، غیرقابل برداشت بوده (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 می‌گردد. به این حساب‌ها در اصطلاح خزانه‌داری، «بانک تمرکز وجوه»<sup>۵</sup> نیز گفته می‌شود.<sup>۶</sup>

### ۱-۱-۲. حساب‌های تمرکز وجوه خزانه

کلیه درآمدهای دستگاه‌های دولتی<sup>۷</sup>، بسته به نوع آنها، در نهایت به سه حساب متعلق به خزانه نزد بانک مرکزی واریز می‌گردند که عبارتند از: «حساب تمرکز وجوه عمومی»<sup>۸</sup>، «حساب تمرکز وجوه

۱. ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی.

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

۳. آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۶).

۴. مجوز خزانه‌داری کل برای دستگاه‌های ملی و شرکت‌های دولتی و مجوز خزانه‌های معین استان‌ها برای دستگاه‌های استانی لازم است.

۵. «بانک تمرکز وجوه عمومی»، «بانک تمرکز وجوه اختصاصی»، «بانک دریافت وجوه سپرده» و «بانک تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی».

۶. در حال حاضر، به استناد موادی از قانون عملیات بانکی بدون ربا، قانون محاسبات عمومی و قوانین برنامه توسعه، این حساب‌ها نزد بانک‌های دولتی (عمدتاً بانک ملی) نگهداری می‌شود، ولی طبق «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، مصوب شورای پول و اعتبار مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ و «آیین‌نامه بانکداری دولتی» مصوب هیئت وزیران مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۲، دستگاه‌ها باید کلیه حساب‌های خود را نزد بانک مرکزی نگهداری نمایند و در انتخاب بانک عامل خود (درگاه دسترسی به حساب خود نزد بانک مرکزی) اختیار عمل دارند.

۷. 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.

۸. ماده (۱۴) - درآمد اختصاصی عبارت است از درآمدهایی که به موجب قانون برای مصرف یا مصارف خاص در بودجه کل کشور تحت عنوان درآمد اختصاصی منظور می‌گردد و دولت موظف است حداکثر تا سه سال پس از تصویب این قانون، بودجه اختصاصی را حذف نماید.

ماده (۳۰) - سپرده از نظر این قانون عبارت است از:

الف) وجوهی که طبق قوانین و مقررات به منظور 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 به موجب قرارها و یا احکام صادره از طرف مراجع قضایی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی دریافت می‌گردد و به موجب قرارها و احکام مراجع مذکور کلاً یا بعضاً قابل استرداد می‌باشد.

ج) وجوهی که براساس مقررات قانونی توسط اشخاص نزد دستگاه‌های دولتی به نفع اشخاص ثالث تودیع می‌گردد تا با رعایت مقررات مربوط به ذینفع پرداخت شود.

۸. حساب شماره ۸۰۰۱.

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 معنی که انتقال وجوه و فرآیندهای بانکی، جایگزین استفاده از روش‌ها و محاسبات حسابداری شده است. در اصطلاح خزانه به این حساب‌ها<sup>۱</sup> «خزانه تمرکز وجوه» نیز گفته می‌شود.

### ۳-۱-۱. حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها

براساس قانون<sup>۲</sup>، برای کلیه دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه) و واحدهای تابعه 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 می‌گردد. این حساب‌ها به نام دستگاه بوده و با امضای مشترک ذیحساب<sup>۳</sup> و یا مقام مجاز از طرف او و لااقل یک نفر دیگر از مقامات مسئول و مجاز دستگاه مربوط، قابل برداشت می‌باشد.

کلیه پرداخت‌های دستگاه‌های نامبرده منحصر از طریق حساب‌های بانکی مذکور مجاز است و لذا کلیه 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. همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند، در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات تبصره ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی خواهند بود. یعنی اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصر از طریق حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.<sup>۴</sup>

برای دریافت اعتبارات، ذیحساب دستگاه یا شرکت دولتی، به درخواست دستگاه و براساس موافقتنامه، طی نامه‌ای از خزانه کل درخواست وجه می‌کند. خزانه براساس مقررات مربوط به هریک از حساب‌های تمرکز وجوه، به نام ذیحساب و در وجه دستگاه چک صادر می‌کند. با نقد شدن این چک

۱. «خزانه تمرکز وجوه عمومی»، «خزانه تمرکز وجوه اختصاصی» و «خزانه تمرکز وجوه سپرده».

۲. ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی.

۳. ماده (۳۱) - ذیحساب مأموری است که به موجب حکم وزارت امور اقتصادی و دارایی از بین مستخدمین 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 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.

۴. تبصره ماده (۷۶) قانون محاسبات.



توسط ذیحساب، وجوه از حساب تمرکز خزانه به حساب دستگاه واریز می‌شود. در اصطلاح خزانه به حساب پرداخت دستگاه‌ها، «بانک پرداخت وجوه»<sup>۱</sup> نیز گفته می‌شود.

پرداخت اعتبارات درخواستی دستگاه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی و نیز پرداخت اعتبارات درخواستی شرکت‌های دولتی از محل درآمدهای خودشان، باید بدون تأخیر انجام شود.<sup>۲</sup> اما پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها از محل درآمدهای عمومی، براساس سقف ردیف بودجه و اعتبار تخصیص یافته به دستگاه مذکور (توسط کمیته تخصیص) و با توجه به موجودی خزانه صورت می‌گیرد.<sup>۳</sup>

شایان ذکر است شمول الزامات قانونی فوق (افتتاح حساب تمرکز درآمد با مجوز خزانه‌داری کل، تمرکز کلیه پرداخت‌ها در حساب پرداخت تحت نظارت خزانه، نظارت ذیحساب بر امور مالی و محاسباتی شرکت و...) در مورد شرکت‌های مستلزم ذکر یا تصریح نام،<sup>۴</sup> محل مجادلات حقوقی فراوانی از زمان تصویب قانون محاسبات عمومی (سال ۱۳۶۶) بوده است. در برخی سال‌ها این شرکت‌ها بنا بر مصوبه هیئت وزیران ملزم به رعایت الزامات فوق شدند. در سال‌های اخیر نیز به موجب درج احکامی در قوانین بودجه سالیانه،<sup>۵</sup> این الزام قانونی<sup>۶</sup> در مورد شرکت‌های مستلزم ذکر نام لحاظ شده است.

## ۲-۱. خزانه معین استان

به‌منظور غیرمتمرکز نمودن نظام درآمد - هزینه استان‌ها، در سال ۱۳۷۹ و با تصویب قانون برنامه سوم توسعه در هر استان «خزانه معین استان»<sup>۷</sup> تشکیل شد. خزانه معین در واقع شعبه‌ای از خزانه کل در استان است که اختیاراتی مشابه با خزانه کل دارد. کلیه 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 کلیه اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌های استانی از طریق خزانه‌های معین استان‌ها به حساب پرداخت این دستگاه‌ها واریز می‌شود. به موجب قانون<sup>۸</sup> وظایفی که برعهده خزانه‌های معین استان‌ها قرار داده شده عبارتند از:

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

۲. ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی.

۳. ر ک به: بخش تعاریف، «فرآیند هزینه‌کرد اعتبارات دستگاه‌ها».

۴. ر ک به: بخش تعاریف، «شرکت‌های مستلزم ذکر نام».

۵. بند «۷۵» قانون بودجه سال ۱۳۹۰، بند «۱۷-۲۴» قانون بودجه سال ۱۳۹۱، بند «۱۱-۲۷» قانون بودجه سال ۱۳۹۲.

۶. مقررات مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی.

۷. ماده (۳۳) قانون محاسبات عمومی: نمایندگی خزانه در استان واحد سازمانی مشخصی است که در مرکز هر استان امور مربوط به دریافت تنخواه گردان استان و واگذاری تنخواه گردان حسابداری به ذیحسابان دستگاه‌های اجرایی تابع نظام بودجه استانی و ابلاغ اعتبار بودجه‌های استانی و افتتاح حساب‌های جاری دولتی در سطح استان و سایر وظایفی را که به موجب این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن بر عهده واحد مزبور محول می‌شود به نمایندگی خزانه در استان مربوط زیر نظر مدیر کل امور اقتصادی و دارایی محل انجام خواهد داد.

۸. ماده (۳۳) و (۷۴) قانون محاسبات عمومی، آیین‌نامه موضوع ماده (۷۴) قانون محاسبات عمومی.

۱. انجام امور مربوط به دریافت‌های دولت اعم از درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی و درآمد شرکت‌های دولتی، سپرده‌ها و سایر دریافت‌های دولت در سطح استان،
  ۲. دریافت تنخواه‌گردان استان و واگذاری تنخواه‌گردان حسابداری و پرداخت درخواست وجه ذیحسابی‌ها،
  ۳. نگاهداری حساب و تمرکز درآمدهای وصولی به تفکیک انواع حساب‌های بانکی و منابع درآمد،
  ۴. ابلاغ اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای تخصیص یافته به دستگاه‌های اجرایی تابع نظام بودجه استانی (براساس مصوبات کمیته تخصیص اعتبار مرکز و استان) به دستگاه‌های اجرایی و ذیحسابان بودجه‌های استانی،
  ۵. 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،
  ۶. افتتاح حساب‌های بانکی دولتی (حساب تمرکز درآمد و حساب پرداخت برای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی استان) در شعبه مرکزی بانک ملی استان.
- کلید حساب‌های خزانه‌های معین استان‌ها، با تأیید خزانه کل کشور، نزد شعبه مرکزی بانک ملی مرکز هر استان افتتاح می‌گردد. حساب‌های رابط دستگاه‌های استانی نیز تابع قوانین مشابه حساب‌های رابط دستگاه‌های ملی هستند. 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.<sup>۱</sup>
- خزانه معین استان موظف است اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای دستگاه‌های استانی را، مطابق با مصوبات کمیته تخصیص اعتبار مرکز و استان، به دستگاه‌های اجرایی استانی ابلاغ و در صورت درخواست وجه ذیحسابان، پرداخت نماید.<sup>۲</sup>

### ۳-۱. تنخواه‌گردان

تنخواه‌گردان اعتبار بانکی است که به منظور تسهیل در پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی دستگاه‌ها و پیش از انجام هزینه، در اختیار دستگاه قرار می‌گیرد. عموماً در ابتدای سال که هنوز درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه محقق نشده‌اند، ولی نیازهای اعتباری دستگاه‌ها برای مصارف هزینه‌ای و سرمایه‌ای وجود دارد، از انواع تنخواه‌گردان برای تسهیل این امر استفاده می‌شود. دستگاه‌ها موظفند

۱. ماده (۲) آیین‌نامه موضوع ماده (۷۴) قانون محاسبات عمومی.

۲. ماده (۷) آیین‌نامه موضوع ماده (۷۴) قانون محاسبات عمومی.



وجوه دریافتی تحت عنوان تنخواه‌گردان را با ارائه اسناد هزینه تا پایان سال تسویه نمایند. به‌طور کلی پنج نوع تنخواه‌گردان در قانون پیش‌بینی شده است:<sup>۱</sup>

۱-۳-۱. **تنخواه‌گردان خزانه:** عبارت است از اعتبار بانکی که به‌منظور رفع احتیاجات نقدی خزانه، توسط بانک مرکزی در حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه شارژ می‌شود. در مقاطعی 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. براساس قانون سقف میزان استفاده از تنخواه‌گردان خزانه سه درصد (۳٪) بودجه عمومی است<sup>۲</sup> و تا پایان سال مالی باید با بانک مرکزی تسویه گردد. البته این درصد به موجب قوانین بعدی و در شرایط خاص افزایش یافته است:

- به دولت اجازه داده شده در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه، تا یک درصد (۱٪) از بودجه عمومی هرسال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین و هزینه نماید.<sup>۳</sup> در قانون برنامه پنجم توسعه، این رقم به سه درصد (۳٪) افزایش یافت.<sup>۴</sup>

- همچنین به دولت اجازه داده شده برای پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه، تا سقف دو درصد (۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین و هزینه نماید.<sup>۵</sup>

۱-۳-۲. **تنخواه‌گردان استان:** عبارت است از وجهی که خزانه‌داری کل از محل اعتبارات مصوب استان‌ها، به‌منظور تسهیل در پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی استان‌ها، در اختیار خزانه‌های معین استان‌ها قرار می‌دهد. به این منظور حسابی تحت عنوان «تنخواه‌گردان استان» در بانک ملی مرکز هر استان برای خزانه معین آن استان افتتاح می‌گردد. اعتبار اعطا شده تحت این عنوان باید تا پایان سال با ارائه اسناد هزینه به خزانه کل و مطابق با اعتبارات مصوب تسویه گردد.<sup>۶</sup>

۱-۳-۳. **تنخواه‌گردان حسابداری:** عبارت است از وجهی که خزانه‌داری کل و یا خزانه‌های معین برای انجام هزینه‌های سال جاری و تعهدات قابل پرداخت سال‌های قبل در اختیار ذیحساب دستگاه‌ها قرار می‌دهند تا در قبال حواله‌های صادر شده واریز گردد. ذیحسابان دستگاه‌ها موظفند در پایان هر ماه، اطلاعات پرداخت‌های انجام شده را به خزانه کل یا خزانه‌های معین ارسال کرده و معادل این مبلغ، درخواست وجه مجدد نمایند.

۱. مواد (۲۴) تا (۲۷) قانون محاسبات عمومی و آیین‌نامه ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی.

۲. ماده (۱) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۳. ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۴. بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

۵. بند «ج» ماده (۲۱۶) قانون برنامه پنجم توسعه.

۶. آیین‌نامه موضوع ماده (۷۴) قانون محاسبات عمومی کشور.

۳-۴-۱. **تنخواه‌گردان پرداخت:** عبارت است از وجهی که از محل تنخواه‌گردان حسابداری از طرف ذیحساب دستگاه برای انجام برخی از هزینه‌ها در اختیار واحدها و یا مأمورینی که مجاز به دریافت تنخواه‌گردان هستند قرار می‌گیرد تا به تدریج که هزینه‌های مربوط انجام می‌شود اسناد هزینه تحویل گردد.

۳-۴-۵. **تنخواه‌گردان رد سپرده:**<sup>۱</sup> عبارت است از وجهی که در ابتدای سال از سوی خزانه به دستگاه‌ها داده می‌شود تا بتوانند به سرعت اقدام به رد سپرده‌های خود کنند (با رعایت مقررات مربوطه). این مبلغ برای هر دستگاه، معادل ده درصد (۱۰٪) از کل مبلغ سپرده‌های رد شده سال گذشته همان دستگاه است. در صورتی که تنخواه‌گردان مذکور از سوی خزانه به خزانه‌های معین استان داده شود (برای رد سپرده‌های دستگاه‌های استانی)، «تنخواه‌گردان رد سپرده استان» نام می‌گیرد. این مبلغ در انتهای سال مالی با ارائه اسناد رد سپرده توسط ذیحسابان دستگاه‌ها، تسویه می‌گردد.

ضوابط مربوط به حجم هر یک از پنج نوع تنخواه‌گردان فوق، به تفکیک دستگاه‌های مرکزی و استانی و همچنین اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای، در «آیین‌نامه نحوه واگذاری و میزان مورد استفاده از انواع تنخواه‌گردان‌های موضوع ماده (۵۴) قانون محاسبات عمومی کشور» ذکر شده است. جایگاه چهار نوع تنخواه‌گردان نخست در فرآیند انتقال وجوه دولتی به صورت زیر است:

#### شکل ۱. انواع تنخواه‌گردان در نظام مالی دولت



#### ۴-۱. فرآیند هزینه‌کرد اعتبارات دستگاه‌ها

فرآیندی که منجر به پرداخت اعتبار به دستگاه‌ها می‌شود، دارای هفت مرحله کلی است که در ادامه به آنها پرداخته می‌شود.<sup>۲</sup> لازم به ذکر است که این مراحل برای کلیه دستگاه‌ها و نهادهایی که از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند (شامل مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی)<sup>۳</sup> صادق است. تخصیص اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها و همچنین پرداخت اعتبارات به شرکت‌های دولتی

۱. آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۶).

۲. بند «و» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه: کلیه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و کمک‌ها و سایر اعتبارات و ردیف‌های مندرج در جداول قوانین بودجه سنواری، به شرح عناوین و ارقام جداول مذکور، فقط در حدود وصولی درآمدها و سایر منابع عمومی، به شرح عناوین و ارقام مندرج در جداول مربوط قوانین یاد شده، براساس مفاد موافقتنامه‌های متبادله دستگاه با معاونت و در حدود ابلاغ و تخصیص اعتبار از سوی معاونت، قابل تعهد، پرداخت و هزینه است.

۳. آیین‌نامه مالی و معاملاتی مربوط به اعتبارات جاری مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۳۰).



نیز دارای روند مشابهی است با این تفاوت که مراحل چهار و پنج (تخصیص اعتبار و ابلاغ تخصیص) برای این موارد وجود ندارد.

**مرحله ۱. تصویب ردیف بودجه مربوط به هر دستگاه در مجلس (تصویب قانون بودجه).**  
جداول قانون بودجه در واقع پیش‌بینی میزان درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌های دولتی در طول سال است و سقف اعتبار مربوط به هر دستگاه را تعیین می‌کند.

**مرحله ۲. ابلاغ بودجه مصوب در مجلس، به دستگاه‌ها.** این امر طی سه مرحله انجام می‌گیرد:

- رئیس مجلس بودجه مصوب را به رئیس‌جمهور ابلاغ می‌نماید،  
- رئیس‌جمهور بودجه را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ابلاغ می‌نماید،  
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور طی نامه‌های جداگانه، بودجه هر یک از دستگاه‌ها را به تفکیک اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی سرمایه‌ای و همچنین اعتبارات از محل درآمد اختصاصی، به دستگاه‌ها ابلاغ می‌نماید.

این اقدام باید تا حداکثر یک ماه پس از تصویب بودجه در مجلس و به منظور برنامه‌ریزی دستگاه‌ها برای مخارج سالیانه خود صورت گیرد.<sup>۱</sup> همچنین مطابق قانون،<sup>۲</sup> حداکثر تا اول اردیبهشت‌ماه هر سال باید بودجه عمرانی (اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای) مصوب آن سال و اعتبارات کلیه دستگاه‌ها به آنها ابلاغ شود.

**مرحله ۳. تبادل موافقتنامه میان دستگاه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.** کلیه مصارف دستگاه‌های اجرایی اعم از اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و مالی و همچنین وجوه مربوط به درآمدهای اختصاصی، باید طی موافقتنامه‌هایی که میان دستگاه و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مبادله می‌شود، به امضا و تأیید آن سازمان برسد.<sup>۳</sup> این موافقتنامه‌ها پس از ابلاغ لازم‌الاجرا هستند و مبنای حسابرسی دیوان محاسبات کل کشور می‌باشند.

کلیه دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر تا پایان اردیبهشت‌ماه هر سال، براساس اعتبار ابلاغی جدید، متن پیشنهادی موافقتنامه مربوط را براساس الزامات قانونی و دستورالعمل‌های ابلاغی، به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه نمایند. معاونت موظف است حداکثر ظرف پانزده روز نسبت به امضا (در صورت موافقت) یا اصلاح (در صورت عدم موافقت) موافقتنامه و ابلاغ آن اقدام نماید.<sup>۴</sup>

۱. ماده (۷۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۲. تبصره ماده (۷۵) قانون محاسبات عمومی.

۳. بند «و» ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه.

۴. بند «ن» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

موافقتنامه مربوط به طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، مشتمل بر اهداف طرح، شرح عملیات، اعتبارات مصوب، پیشرفت فیزیکی و مشخصات فنی مورد نیاز است. تبادل این موافقتنامه‌ها فقط یک بار در دوران برنامه انجام می‌پذیرد و اصلاح یا تغییر اعتبارات پیش‌بینی شده برای هر طرح، صرفاً در حد انحراف نرخ تورم واقعی از تورم پیش‌بینی شده، مجاز است.<sup>۱</sup>

**مرحله ۴. تخصیص اعتبار<sup>۲</sup> مربوط به هر دستگاه در کمیته تخصیص اعتبار.** از آنجا که اولاً ممکن است درآمدهای پیش‌بینی شده در جداول بودجه در طول سال به‌طور کامل وصول نشوند، ثانياً توزیع درآمدهای وصولی خزانه و نیز نیاز دستگاه‌ها به منابع مالی در طول سال یکنواخت نیست، کمیته تخصیص براساس موجودی خزانه و نیاز دستگاه‌ها، در فواصل سه ماهه،<sup>۳</sup> نسبت به تخصیص مربوط به هر دستگاه تصمیم‌گیری می‌نماید. اعتبار تخصیص یافته به هر دستگاه توسط کمیته مذکور، در حکم سقف اعتبار دستگاه برای سه ماه مربوطه است.

شایان ذکر است کمیته تخصیص برای تخصیص اعتبارات ملی، مرکب از نمایندگان از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (معاون بودجه سازمان، رئیس دفتر تلفیق بودجه سازمان، دو نفر مشاور) و خزانه‌داری کل کشور (خزانه‌دار کل کشور، مدیر کل خزانه، مدیر کل نظارت بر اجرای بودجه) است.<sup>۴</sup> درخصوص اعتبارات استانی نیز، «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» نقش کمیته تخصیص را ایفا می‌کند.<sup>۵</sup>

**مرحله ۵. ابلاغ اعتبار تخصیص یافته به هر دستگاه، توسط کمیته تخصیص به دستگاه مربوطه.** این اقدام نیز بلافاصله پس از جلسات کمیته تخصیص، توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به منظور برنامه‌ریزی دستگاه‌ها برای مخارج سه ماهه خود صورت می‌گیرد.<sup>۶</sup>

**مرحله ۶. درخواست وجه توسط ذیحساب دستگاه از خزانه (حسب مورد از خزانه کل یا خزانه معین استان).** درخواست وجه ذیحساب تا سقف بودجه تخصیص یافته به دستگاه‌ها مورد قبول خزانه است. همچنین پذیرش درخواست وجه ذیحسابان از محل درآمدهای اختصاصی (برای دستگاه‌ها) و نیز درخواست وجه شرکت‌های دولتی، منوط به ارائه اعلامیه بانکی به حساب تمرکز درآمد مربوطه، به خزانه‌داری کل است.

۱. بندهای «ب» و «و» ماده (۲۱۵) قانون برنامه پنجم توسعه.

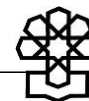
۲. تخصیص اعتبار عبارت است از تعیین حجم اعتباری که برای یک سال یا دوره‌های معین در سال جهت هزینه اجرای برنامه‌ها و عملیات و سایر پرداخت‌ها مورد لزوم است. (ماده (۱) آیین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه).

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

۴. ماده (۶) آیین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و اصلاحات بعدی آن.

۵. ماده (۴۴) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۶. ماده (۱۱) آیین‌نامه تخصیص اعتبار بودجه عمومی دولت موضوع ماده (۳۰) قانون برنامه و بودجه.



مرحله ۷. پرداخت اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌ها توسط خزانه. خزانه کل با توجه به موجودی حساب‌های خزانه و در سقف اعتبارات تخصیص یافته و در پاسخ به درخواست وجه ذیحساب دستگاه پرداخت را انجام می‌دهد. براساس قانون، هر گونه پرداخت توسط خزانه از محل اعتبارات دستگاه‌ها یا از محل تنخواه‌گردان خزانه فقط با تأیید و تخصیص اعتبار از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (کمیته تخصیص) مجاز است.<sup>۱</sup>

## شکل ۲. مراحل مختلف هزینه‌کرد اعتبارات دستگاه‌ها و نهاد مربوط به هر مرحله



### ۵-۱. فرآیند هزینه‌کرد دستگاه

فرآیندی که طبق قانون<sup>۲</sup> برای هزینه‌کرد اعتبارات، توسط دستگاه اجرایی طی می‌شود به صورت زیر است:

- **تشخیص:** در مرحله اول، دستگاه اجرایی پرداخت‌هایی را که انجام آنها برای نیل به اجرای برنامه‌های دستگاه ضروری است (برای تهیه کالا و خدمات)، تعیین می‌کند.
- **تأمین اعتبار:** پرداخت‌های تشخیص داده شده توسط دستگاه، از محل اعتبار مصوب برای دستگاه، تأمین اعتبار می‌شود، به این معنی که پیش از وصول، برنامه‌ریزی برای آن صورت می‌گیرد.
- **تعهد:** براساس تشخیص پرداخت‌ها و تأمین اعتبار صورت گرفته، دستگاه برای خود ایجاد تعهد (دین بر ذمه دولت) می‌نماید. این تعهد ناشی از خرید کالا یا خدمات، اجرای قراردادهای یا احکام صادر شده از مراجع قانونی و موارد مشابه است.
- **تسجیل:** دستگاه در مقاطع زمانی مشخص، کل میزان بدهی قابل پرداخت (به موجب مدارک اثبات‌کننده بدهی) را تعیین و مقدار منابع مورد نیاز خود برای تأدیه تعهدات را مسجل می‌نماید.
- **صدور حواله:** حواله اجازه‌ای است که توسط دستگاه اجرایی برای تأدیه تعهدات در وجه ذینفع صادر می‌شود. این حواله‌ها به منزله بدهی قطعی دستگاه است و با ارائه آنها به خزانه، امکان دریافت اعتبار از خزانه وجود خواهد داشت.

۱. بند «ب» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

۲. مواد (۱۷) تا (۲۳) قانون محاسبات عمومی.

– **درخواست وجه:** ذیحساب به منظور پرداخت حواله‌های صادر شده و نیز سایر پرداخت‌های قانونی، می‌تواند از خزانه مرکز یا خزانه معین استان درخواست وجه کند (از محل اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه). درخواست وجه دستگاه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی و نیز درخواست وجه شرکت‌های دولتی از محل درآمدهای آنها، باید بلافاصله پرداخت گردد. درخواست وجه از محل درآمدهای عمومی نیز با توجه به موجودی خزانه پرداخت می‌گردد. پرداخت‌های مذکور به صورت چک و در وجه حساب پرداخت دستگاه اجرایی ذیربط صادر می‌گردد.<sup>۱</sup>

– **هزینه:** برداشت از حساب پرداخت دستگاه‌ها با امضای مشترک ذیحساب و مقام مسئول دستگاه انجام می‌شود و هزینه (پرداخت قطعی به ذینفع در قبال تعهد انجام شده) صورت می‌گیرد.

### شکل ۳. مراحل مختلف هزینه کرد توسط دستگاه



#### ۱-۶. روش ابلاغ اعتبار

ابلاغ اعتبار روشی است که به منظور غیرمتمرکز کردن فرآیندهای پرداخت خزانه و تسریع در پرداخت اعتبارات استانی از سوی خزانه‌داری کل معرفی می‌شود. پیش از اجرای روش ابلاغ اعتبار، تخصیص اعتبار توسط خزانه به دستگاه‌های استانی متمرکز در خزانه کل بود، بدین صورت که کلیه دستگاه‌های استانی درخواست وجه خود را به خزانه کل ارسال می‌کردند و خزانه کل پس از رسیدگی به این درخواست‌ها، پرداخت‌ها را انجام می‌داد. این شیوه، ضمن کند کردن سرعت تخصیص اعتبارات، باعث اشتباهات فراوان در پرداخت اعتبارات استانی می‌شد.<sup>۲</sup>

در شیوه ابلاغ اعتبار، کل بودجه تخصیص یافته به دستگاه‌های استانی، به دستگاه مرکز پرداخت می‌شود و ذیحساب دستگاه مرکز مجاز به پرداخت اعتبارات به دستگاه‌های استانی است. در واقع در این روش، دستگاه مرکز، اعتبارات دستگاه‌های استانی را «ابلاغ» می‌کند و خزانه کل، تعامل مستقیم با دستگاه‌های استانی ندارد. به همین دلیل روش ابلاغ اعتبار سرعت و دقت پرداخت اعتبارات را افزایش می‌دهد.

۱. در صورت بهره‌برداری از دو سامانه خزانه‌داری نوین (سخن) و سامانه نظارت آنی معاونت نظارت مالی خزانه‌داری کل کشور (سناما) و اتصال آنلاین خزانه به سامانه بانک مرکزی، پرداخت‌ها الکترونیکی شده و امکان حذف چک از فرآیند فوق به وجود می‌آید.  
 ۲. برای مثال، اعتبارات مربوط به آموزش و پرورش استان کرمان، به آموزش و پرورش استان کرمانشاه پرداخت می‌شد، یا اعتبارات دادگستری استان لرستان، به آموزش و پرورش لرستان پرداخت می‌گردید.



روش ابلاغ اعتبار برای آن بخش از اعتبارات دستگاه‌های استانی اعمال می‌شود که تحت سرفصل اعتبارات ملی قرار گرفته است. توضیح آنکه درآمدهای عمومی دستگاه‌های مختلف براساس جداول پیوست شماره ۲ بودجه، شامل دو جزء ملی و استانی است. اعتبارات مربوط به بخشی از درآمدهای عمومی ملی دستگاه‌ها، که به واحدهای استانی این دستگاه‌ها پرداخت می‌شود، به روش ابلاغ اعتبار صورت می‌گیرد.

روش ابلاغ اعتبار برای اعتبارات جاری، عمرانی، اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی و نیز اعتبارات تخصیص داده شده ردیف‌های عمومی به واحدهای تابعه و استانی که اعتبارات آنها ضمن بودجه وزارتخانه یا مؤسسه دولتی مربوطه منظور می‌شود، قابل اعمال است.

مطابق دستورالعمل ابلاغی وزارت اقتصاد<sup>۱</sup> فرآیند دقیق طی شده در روش ابلاغ اعتبار به این صورت است که ابتدا درخواست ابلاغ اعتبار دستگاه‌های اجرایی (برای اعتبارات جاری، عمرانی و اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی) با ذکر مبلغ و مشخصات واحد تابعه و استانی گیرنده اعتبار، تکمیل و به اداره کل خزانه ارسال می‌گردد. خزانه کل، پس از تطبیق درخواست با اعتبارات تخصیص داده شده به دستگاه، مبلغ مورد درخواست را به‌عنوان افزایش موقت تنخواه‌گردان حسابداری، به حساب پرداخت دستگاه درخواست‌کننده اعتبار واریز می‌نماید و موافقت کتبی خود را برای ابلاغ اعتبار توسط ذیحساب دستگاه اجرایی (ملی) اعلام می‌دارد.

در نهایت ذیحساب دستگاه دارنده اعتبار (دستگاه ملی)، معادل وجه اعتبار ابلاغ شده به دستگاه‌های استانی را به حساب ذیحسابی دستگاه مربوطه منتقل و خزانه معین استان را از این امر مطلع می‌کند. نکته مهم درخصوص روش ابلاغ اعتبار آنست که مسئولیت پاسخگویی در قبال نحوه هزینه‌کرد اعتبارات ابلاغی، برعهده دستگاه‌های استانی دریافت‌کننده اعتبار است (نه دستگاه ملی).

#### ۷-۱. شرکت‌های مستلزم ذکر نام یا تصریح نام

به‌طور کلی شرکت‌های دولتی، مشمول قانون تشکیل و اساسنامه قانونی خود هستند و در موارد سکوت این دو قانون، مشمول قانون تجارت و اصلاحیه سال ۱۳۴۷ آن هستند. براساس قانون تشکیل برخی از شرکت‌ها و سازمان‌ها، عمومات قانونی و به بیان دیگر قوانین و مقررات عمومی دولت (نظیر قانون محاسبات، قوانین مالیاتی و...) شامل آنها نمی‌شود، مگر با ذکر یا تصریح نام آنها در مورد خاص. به این قبیل شرکت‌ها و سازمان‌ها اصطلاحاً «شرکت‌های مستلزم ذکر نام» یا «شرکت‌های مستلزم تصریح نام» گفته می‌شود.

۱. دستورالعمل اجرایی روش ابلاغ اعتبار موضوع ماده (۷۵) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۷۹/۷/۱۶).

تفاوت شرکت‌های مستلزم ذکر نام با شرکت‌های مستلزم تصریح نام آنست که شمول قوانین بر شرکت‌های مستلزم ذکر نام، منوط به درج عبارتی مشابه «کلیه مؤسساتی که به موجب قانون تشکیل خود، شمول قوانین عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام آنها است، مشمول احکام این قانون می‌باشند» است. اما برای شمول قانون بر شرکت‌های مستلزم تصریح نام، باید نام شرکت یا سازمان مذکور صراحتاً در قانون ذکر گردد.

مهمترین شرکت‌ها و سازمان‌های مستلزم تصریح نام عبارتند از:

- بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (بند «د» ماده (۱۰) قانون پولی و بانکی سال ۱۳۵۱).
- سازمان انرژی اتمی ایران (ماده (۲) قانون سازمان انرژی اتمی ایران سال ۱۳۵۳).
- شرکت هواپیمایی ملی ایران (ماده (۸) قانون تأسیس شرکت هواپیمایی ملی ایران سال ۱۳۴۵).
- سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران (ماده (۲) قانون تأسیس سازمان گسترش سال ۱۳۴۶).
- سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی به‌عنوان یکی از زیرمجموعه‌های سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.
- شرکت ملی صنایع مس ایران (ماده (۳) قانون تشکیل شرکت سهامی معادن مس سرچشمه سال ۱۳۵۰ و قانون اصلاح بعضی از مواد و تغییر نام آن سال ۱۳۵۵).
- شرکت ملی نفت ایران (ماده (۵۷) و بند «ب» ماده (۵) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران سال ۱۳۵۶).
- شرکت‌های وابسته و فرعی شرکت ملی نفت ایران، شامل:
  - شرکت ملی گاز ایران (ماده (۵۷) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران سال ۱۳۵۶ و اساسنامه شرکت ملی صنایع گاز ایران سال ۱۳۵۶) و شرکت‌های تابعه آن،
  - شرکت ملی پتروشیمی ایران (ماده (۵۷) قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران سال ۱۳۵۶ و ماده (۱) اساسنامه شرکت ملی پتروشیمی ایران سال ۱۳۵۶) و شرکت‌های تابعه آن،
  - شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت‌های تابعه آن،
  - شرکت ملی نفتکش ایران،
  - دیگر شرکت‌های وابسته به شرکت ملی نفت ایران.
- بیمه مرکزی (قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری سال ۱۳۵۰) و شرکت بیمه ایران (ماده (۴) قانون اداره امور شرکت‌های بیمه سال ۱۳۶۷).
- سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران (ماده (۳) قانون تشکیل سازمان رادیو و تلویزیون ملی ایران سال ۱۳۵۰).



## ۲. قوانین مرتبط

فرآیندها و روال‌های خزانه بر مبنای برخی قوانین و مقررات انجام می‌شوند. در این قسمت اشاره مختصری به این قوانین و مقررات خواهد شد. مسلماً این قوانین با درجات مختلفی در فرآیندهای خزانه تأثیرگذار هستند.

### ۱-۲. اصل پنجاه و سوم قانون اساسی

طبق این اصل «کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل متمرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب به موجب قانون انجام می‌گیرد». در واقع این اصل روال کلی جریان مالی دولت را مشخص می‌کند و مبنای کلیه قوانین و آیین‌نامه‌های ناظر بر خزانه‌داری کشور است.

### ۲-۲. قانون محاسبات عمومی

قانون محاسبات عمومی کشور با هدف سامان بخشیدن به کلیه امور حسابداری دولت و نظام‌دهی به روال‌های جمع‌آوری درآمدها و هزینه‌کرد آن تهیه شده است. این قانون که بیشتر روال‌های خزانه‌داری در آن تعریف شده است، ابتدا در ۱۵ دی‌ماه ۱۳۴۹ تهیه شده و سپس در تاریخ ۱۰ شهریورماه ۱۳۶۶ تغییر یافته و ویرایش جدید آن به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. این قانون شامل ۱۴۰ ماده در ۶ فصل می‌باشد. فصل‌بندی کلی قانونی بدین ترتیب است:

- فصل اول: تعاریف (۳۶ ماده)،

- فصل دوم: اجرای بودجه (۵۳ ماده)،

• بخش ۱: درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار (۱۳ ماده)،

• بخش ۲: هزینه‌ها و سایر پرداخت‌ها (۲۹ ماده)،

• بخش ۳: معاملات دولتی (۱۱ ماده)،

- فصل سوم: نظارت مالی (۵ ماده)،

- فصل چهارم: تنظیم حساب و تفریغ بودجه (۱۱ ماده)،

- فصل پنجم: اموال دولتی (۲۷ ماده)،

- فصل ششم: مقررات متفرقه (۱۸ ماده).

در قانون فوق ابتدا مفاهیمی مانند بودجه عمومی دولت، شرکت دولتی، درآمد عمومی، وجوه عمومی، درآمد اختصاصی، انواع تنخواه‌گردان، ذیحساب و امین اموال تعریف شده‌اند. سپس در رابطه با نحوه وصول درآمدها، زمانبندی واریز وجوه به خزانه و مقررات حاکم بر شرکت‌های دولتی قواعدی

وضع شده است. همچنین نحوه هزینه‌کرد دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و نسبت آن با قوانین موجود و همچنین زمانبندی هزینه‌کرد توسط دستگاه‌ها و رابطه آن با سال مالی مورد بررسی قرار گرفته است. در ادامه نقش ذیحساب و دیوان محاسبات در نظارت مالی بر مخارج دستگاه‌های دولتی تبیین شده است. در انتها نحوه جمع‌آوری گزارشات از جریانات مالی خزانه و وضعیت حساب‌های آن، که منجر به تهیه گزارش تفریغ بودجه می‌شود تعیین شده است.

### ۲-۳. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

هر ساله در قوانین بودجه و در بخش احکام آن، مقرراتی برای درآمدها و هزینه‌های دولت وضع می‌شود. بخشی از این احکام به دلیل تکرار در همه سال‌ها، در سال ۱۳۸۰ در یک مجموعه جداگانه تحت عنوان «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» به تصویب مجلس رسید. در این قانون در رابطه با خزانه‌داری و روال‌های کلی آن بحثی نشده، ولی در رابطه با بخشی از درآمدهای خاص و پرداخت‌های خاص دولت بحث شده است. برای مثال در مواد (۲۴) و (۲۵) 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 عنوان شده است. در ماده (۲۳) در رابطه با درآمدهای اختصاصی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران بحث شده است.

در موادی مانند مواد (۴۷)، (۴۸)، (۵۱) و (۵۲) نیز برخی درآمدهای عمومی مشخص شده‌اند که می‌توانستند درآمد اختصاصی باشند. برای مثال در ماده (۵۲) وزارت خارجه مکلف شده درآمد ناشی از برگزاری سمینارها و کنفرانس‌ها و ارائه خدمات به نمایندگی‌های کنسولی خارجی مقیم ایران را به درآمدهای عمومی نزد خزانه واریز نماید.

### ۲-۴. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین

در این قانون که مصوب سال ۱۳۷۴ است، برخی موارد درآمدی دولت و مورد مصرف آنها مشخص شده است. برای مثال تعرفه‌های دادرسی، نحوه واریز درآمدهای سازمان انتقال خون و استفاده از آنها در بودجه سال آینده، تعرفه صدور و تعویض گذرنامه و تعیین هزینه‌کرد آن درآمدها در این قانون مشخص شده‌اند. این قانون در رابطه با ساختار و روال‌های کلی خزانه تعیین تکلیفی نکرده و صرفاً در مورد برخی درآمدها و هزینه‌های دولت قواعدی وضع نموده است. به لحاظ ساختاری می‌توان این قانون را شبیه قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت دانست.



## ۵-۲. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت

این قانون که مصوب ۱۳۸۴/۱۱/۲۷ است در واقع اقدامی مشابه قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بوده است. به عبارت بهتر پس از تصویب قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در سال ۱۳۸۰ مجدداً مجموعه‌ای از احکام در قوانین بودجه طی سال‌های مختلف تکرار شدند که مجلس آنها تحت عنوان «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» جمع‌آوری کرد. در این قانون ۶۹ ماده‌ای موضوعات مختلفی مورد بررسی قرار گرفته‌اند. نحوه بازکردن اعتبار اسنادی در رابطه با طرح‌های عمرانی، اجازه استفاده از کمک‌های سازمان‌های بین‌المللی در بودجه‌های سنواتی، اصلاح مواد (۱۲۳) و (۱۲۴) اصلاحی قانون ثبت، موادی در رابطه با نحوه عملکرد گمرک، موادی در رابطه با تغییر کاربری اراضی و عوارض آن و بسیاری موضوعات دیگر در این قانون اشاره شده‌اند.

### ۳. وجوه واریزی به خزانه

در این قسمت روال‌های جمع‌آوری منابع مختلف دستگاه‌های دولتی تشریح می‌شود. در واقع این روال‌ها ناظر به جریان ورودی وجوه به حساب‌های دولتی و خزانه هستند. این وجوه که همان منابع بودجه هستند شامل درآمدها، واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای و واگذاری دارایی‌های مالی می‌شوند. درآمدها شامل درآمدهای مالیاتی، درآمدهای حاصل از مالکیت دولت و درآمدهای متفرقه است. واگذاری دارایی‌های سرمایه‌ای اقلامی مانند منابع حاصل از نفت و فرآورده‌های نفتی و منابع حاصل از فروش اموال منقول و غیرمنقول را شامل می‌شود. واگذاری دارایی‌های مالی نیز منابع حاصل از فروش اوراق مشارکت، منابع حاصل از دریافت اصل وام‌ها و... را شامل می‌شود.

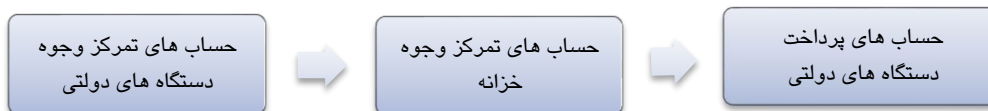
برای بررسی روال‌های جمع‌آوری منابع ابتدا روال کلی انتقال منابع دولتی به اختصار توضیح داده شده و سپس روال دقیق جمع‌آوری درآمدها به تفکیک نوع درآمد مورد اشاره قرار خواهند گرفت.

### ۱-۳. روال کلی ورود وجوه به خزانه

شکل ۴ شمای کلی جریان‌های مالی دولت را در امور مربوط به خزانه نشان می‌دهد. برای فهم بهتر این جریان‌ها باید در نظر داشت که کلیه درآمدهایی که توسط دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی کسب می‌شود، در حساب‌های مختلفی جمع‌آوری<sup>۱</sup> و با توجه به بودجه مصوب سالیانه و مصوبات کمیته تخصیص به دستگاه‌های مربوط پرداخت می‌گردد. این روندها که در شکل‌های ۵، ۶، ۷ و ۸ با جزئیات بیشتری نشان داده شده است مورد بحث قرار خواهند گرفت. به عبارت دیگر هر وجهی روند کلی زیر را طی می‌کند:

۱. ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی.

#### شکل ۴. شمای کلی جریان‌های مالی دولت



البته باید توجه داشت که انواع منابع دولت و دستگاه‌های مربوطه در حساب‌های جداگانه‌ای جمع‌آوری می‌شوند. بدین ترتیب که درآمدهای عمومی، درآمدهای اختصاصی و وجوه سپرده هر یک در حسابی جداگانه جمع‌آوری شده و روال متفاوتی دارند. در ادامه سه حساب مذکور به ترتیب تبیین خواهند شد:

#### – حساب تمرکز وجوه عمومی

این حساب در واقع محل تجمیع همه منابع عمومی است. همه منابع عمومی دولت که طبق قانون بودجه قابل وصولند، پس از وصول توسط دستگاه مربوطه به این حساب واریز می‌شوند.<sup>۱</sup> مسلماً براساس قانون بودجه منابع این حساب برای هزینه‌کرد دستگاه‌های مختلف تخصیص داده خواهد شد. شایان ذکر است، هنگامی که در آمارها موجودی خزانه اعلام می‌شود، منظور موجودی حساب تمرکز وجوه عمومی است.

#### – حساب تمرکز وجوه اختصاصی

این حساب محل تجمیع همه درآمدهای اختصاصی دستگاه‌هاست. در واقع درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها در این حساب تجمیع شده<sup>۲</sup> و طبق بودجه مصوب به دستگاه مربوطه تخصیص داده می‌شود.

#### – حساب تمرکز وجوه سپرده

براساس ماده (۴۱) قانون محاسبات «وجوهی که به وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) به‌عنوان سپرده و یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آنها دریافت می‌گردد» باید در حساب‌هایی متمرکز شود. این تمرکز در حسابی تحت عنوان «حساب تمرکز وجوه سپرده» خزانه نزد بانک مرکزی انجام می‌شود.<sup>۳</sup>

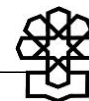
شایان ذکر است که درآمدهای شرکت‌های دولتی نیز در حساب‌هایی که به نام شرکت‌ها هستند جمع می‌شود<sup>۴</sup> و شرکت‌ها می‌توانند براساس قوانین مربوطه از آن برداشت کنند. به‌عبارت دیگر در مورد شرکت‌های دولتی برخلاف دیگر دستگاه‌ها، حسابی برای تمرکز درآمد همه شرکت‌ها وجود ندارد.

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

۲. همان.

۳. ماده (۶) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی.

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



## ۳-۲. شرح روال تجمیع درآمدها به تفکیک نوع درآمد

در ادامه روال تجمیع درآمدها به تفکیک نوع درآمد شرح داده شده و به اختصار به مبنای قانونی روال مورد نظر اشاره خواهد شد. شایان ذکر است که این روالها به تفکیک اینکه درآمد مورد نظر از دستگاه‌های ملی جمع‌آوری می‌شوند یا از دستگاه‌های استانی در شکل‌های ۵، ۶ و ۷ نمایش داده شده‌اند. این تفکیک به دلیل برخی تفاوت‌ها در چگونگی جابجایی وجوه است.

### ۳-۲-۱. درآمدهای عمومی

درآمدهای عمومی که توسط دستگاه‌های دولتی جمع‌آوری می‌شوند در حساب‌هایی که به نام دستگاه دولتی هستند جمع می‌شوند. نام این حساب‌ها «حساب‌های تمرکز وجوه درآمدهای عمومی» است. این حساب‌ها به نام دستگاه بوده و توسط خزانه برای دستگاه افتتاح شده و غیرقابل برداشت می‌باشند. طبق قانون محاسبات عمومی، این حساب‌ها (که به آنها حساب‌های رابط<sup>۱</sup> می‌گویند) باید در بانک مرکزی یا بانک‌های دولتی افتتاح شود که عملاً این حساب‌های رابط نزد بانک ملی افتتاح شده‌اند. درآمدهای عمومی جمع شده در حساب‌های رابط دستگاه‌ها بسته به اینکه درآمد مربوطه ملی باشد یا استانی دو روال متفاوت را طی می‌کند. شایان ذکر است در قانون بودجه هر سال برخی درآمدها ملی و برخی استانی تعیین می‌شوند. برای مثال درآمد حاصل از مالیات حقوق کارکنان بخش دولتی و بخش غیردولتی و همچنین درآمد ناشی از جرائم رانندگی به صورت استانی تعیین شده، ولی درآمد حاصل از فروش نفت ملی است. البته برخی درآمدهای استانی استثناً روال خاص خود را دارند که در ادامه توضیح داده می‌شود.

- در قانون بودجه برخی درآمدها به صورت ملی تعریف می‌شوند. برای مثال درآمد حاصل از تخلفات صنفی که توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت جمع‌آوری می‌شود (جدول ۳ پیوست ۲ قانون بودجه) درآمدهای ملی تلقی می‌شود. این گونه درآمدها در سطح کشور مستقیماً به حساب رابط دستگاه در تهران واریز شده و پس از تجمیع در آن حساب، در فواصل زمانی مشخص به حساب تمرکز وجوه خزانه نزد بانک مرکزی واریز می‌شوند. این فرآیند در شکل ۵ قابل مشاهده است.

گفتنی است منابع حاصل از انتشار اوراق مشارکت توسط دولت نیز همین روال را طی می‌کند.<sup>۲</sup>

- همان‌طور که پیش‌تر اشاره شد برخی درآمدها در قانون بودجه به صورت استانی (جدول ۳ پیوست ۲ قانون بودجه) تعیین می‌شوند. برای مثال مالیات حقوق کارکنان دولتی و کارکنان بخش غیردولتی به صورت استانی اخذ می‌شود. این گونه درآمدها ابتدا در حساب‌های رابط دستگاه‌های استانی

۱. عنوان حساب رابط مختص درآمدهای عمومی نبوده، 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. مواد (۱۱) و (۱۲) قانون محاسبات عمومی کشور.

تجمع 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. شایان ذکر است که حساب خزانه معین نیز مانند بقیه حساب‌های رابط عموماً نزد بانک ملی می‌باشد. این فرآیند در شکل ۶ قابل مشاهده است.

- همان‌طور که اشاره شد، برخی درآمدهای استانی به‌طور مجزا روال متفاوتی را طی می‌کنند. برای مثال درآمد جرائم رانندگی، عوارض خروج از کشور و مالیات ارزش افزوده واردات این‌گونه هستند. این درآمدها همانند درآمدهای ملی ابتدا به حساب دستگاه مرکزی (مانند نیروی انتظامی تهران) واریز شده و با فواصل زمانی مشخص (مثلاً ماهیانه) به حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه واریزی می‌شود. این فرآیند در شکل ۷ نمایش داده شده است.

### ۲-۲-۳. درآمدهای اختصاصی

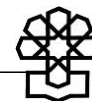
در رابطه با درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها نیز فرآیندی مشابه درآمدهای عمومی طی می‌شود. بدین ترتیب که دستگاه‌ها، درآمدهایی که طبق قانون اختصاصی تعریف شده‌اند را در حساب‌هایی (حساب رابط) که خزانه به نام آنها افتتاح کرده و غیرقابل برداشت هستند واریز می‌نمایند. نام این حساب‌ها «حساب تمرکز وجوه درآمدهای اختصاصی» 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>. نحوه جابجایی درآمدهای اختصاصی از حساب‌های رابط به حساب خزانه بدین ترتیب است:

- درآمدهای اختصاصی دستگاه‌های ملی همانند درآمدهای عمومی ایشان مستقیماً به «حساب تمرکز وجوه اختصاصی» خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود (شکل ۵).

- 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 (شکل ۶).

شایان ذکر است که پس از تخصیص منابع موجود در حساب تمرکز وجوه اختصاصی نزد خزانه به دستگاه‌ها، در صورت باقی ماندن وجهی در حساب در انتهای سال، آن وجه به حساب تمرکز وجوه عمومی منتقل می‌شود.

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



### ۳-۲-۳. درآمد شرکت‌های دولتی

طبق قانون<sup>۱</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.<sup>۲</sup> شرکت‌ها بعد از واریز درآمد خود به این حساب‌ها می‌توانند با رعایت قوانین مربوطه از حساب برداشت کرده و هزینه نمایند (شکل‌های ۵ و ۶).<sup>۳</sup> منابع حاصل از انتشار اوراق مشارکت توسط شرکت‌های دولتی نیز همین روال را طی می‌کند.<sup>۴</sup>

### ۳-۲-۴. وجوه سپرده

براساس ماده (۴۱) قانون محاسبات عمومی، 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 قانونا باید یا در بانک مرکزی و یا در یکی از بانک‌های دولتی افتتاح شود که عموماً نزد بانک ملی افتتاح می‌شود. وجوه سپرده که در این حساب‌ها جمع‌آوری می‌شود، وجوهی هستند که «به‌عنوان سپرده و یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آنها دریافت می‌گردد».<sup>۵</sup>

- در رابطه با دستگاه‌های ملی این وجوه از حساب‌های رابط مخصوص دستگاه‌ها به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود. این عمل طبق قانون محاسبات «در آخر هر ماه» انجام می‌شود (شکل ۵).

- در رابطه با دستگاه‌های استانی براساس «آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور» این وجوه مستقیماً به حساب تمرکز وجوه سپرده خزانه نزد بانک مرکزی منتقل می‌شود، اما به لحاظ حسابداری، براساس ماده (۱۶) آیین‌نامه فوق حساب‌هایی تحت 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 به‌عنوان سپرده‌های دریافتی استان مربوط اعمال حساب تحویل و تأییدیه لازم برای نمایندگی خزانه ارسال خواهد داشت». به‌عبارت دیگر وجوه سپرده

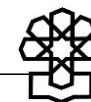
---

۱. ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی و ماده (۱) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی.  
۲. شایان ذکر است براساس تبصره «۲» ماده (۱) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱ حساب‌های رابط در استان‌ها به پیشنهاد نمایندگی خزانه نیز قابل افتتاح می‌باشند.  
۳. روال درآمدی شرکت‌های ملی و شرکت‌های استانی مشابه هستند.  
۴. مواد (۱۱) و (۱۲) قانون محاسبات عمومی کشور.  
۵. ماده (۴۱) قانون محاسبات عمومی کشور.

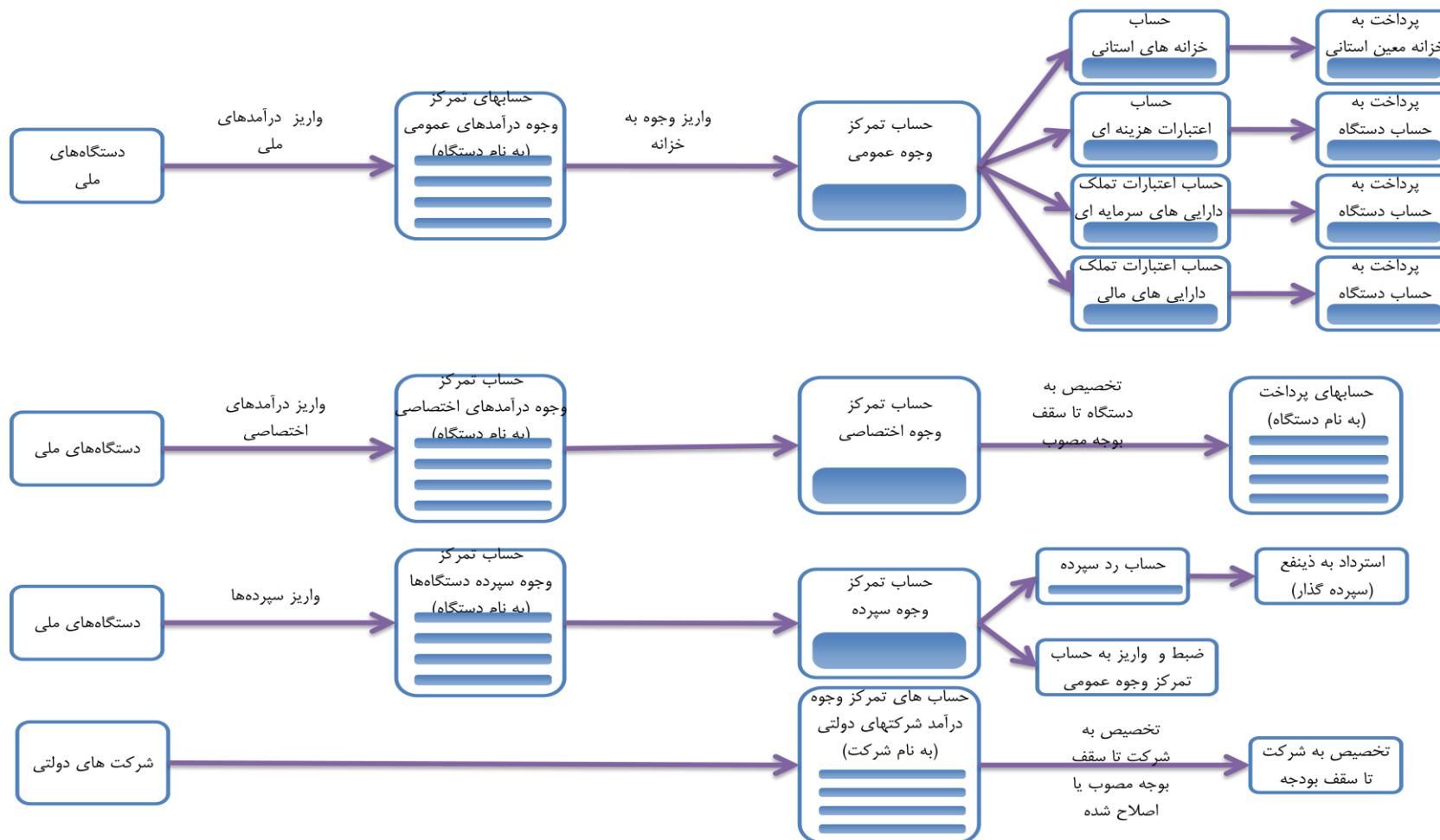
مستقیماً به خزانه مرکز منتقل می‌شود، اما به لحاظ حسابداری به‌گونه‌ای عمل می‌شود که گویی پول ابتدا وارد حساب سپرده معین استان شده و سپس به خزانه منتقل شده است (شکل ۶). نکته قابل توجه در رابطه با درآمدهای استانی آن است که مازاد درآمدهای استانی نسبت به ارقام مصوب در ردیفی مستقل در قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی گشته و با اعلام خزانه‌داری کل کشور در مقاطع سه ماهه توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور توزیع می‌شود. پنجاه درصد (۵۰٪) از مازاد درآمدهای مذکور به خود همان استان به نسبت هشتاد درصد (۸۰٪) تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و بیست درصد (۲۰٪) اعتبارات هزینه‌ای و مابقی اعتبار در اختیار معاونت قرار می‌گیرد تا در راستای تعادل بخشی و ارتقای شاخص‌های توسعه‌یافتگی بین استان‌ها توزیع گردد.<sup>۱</sup>

---

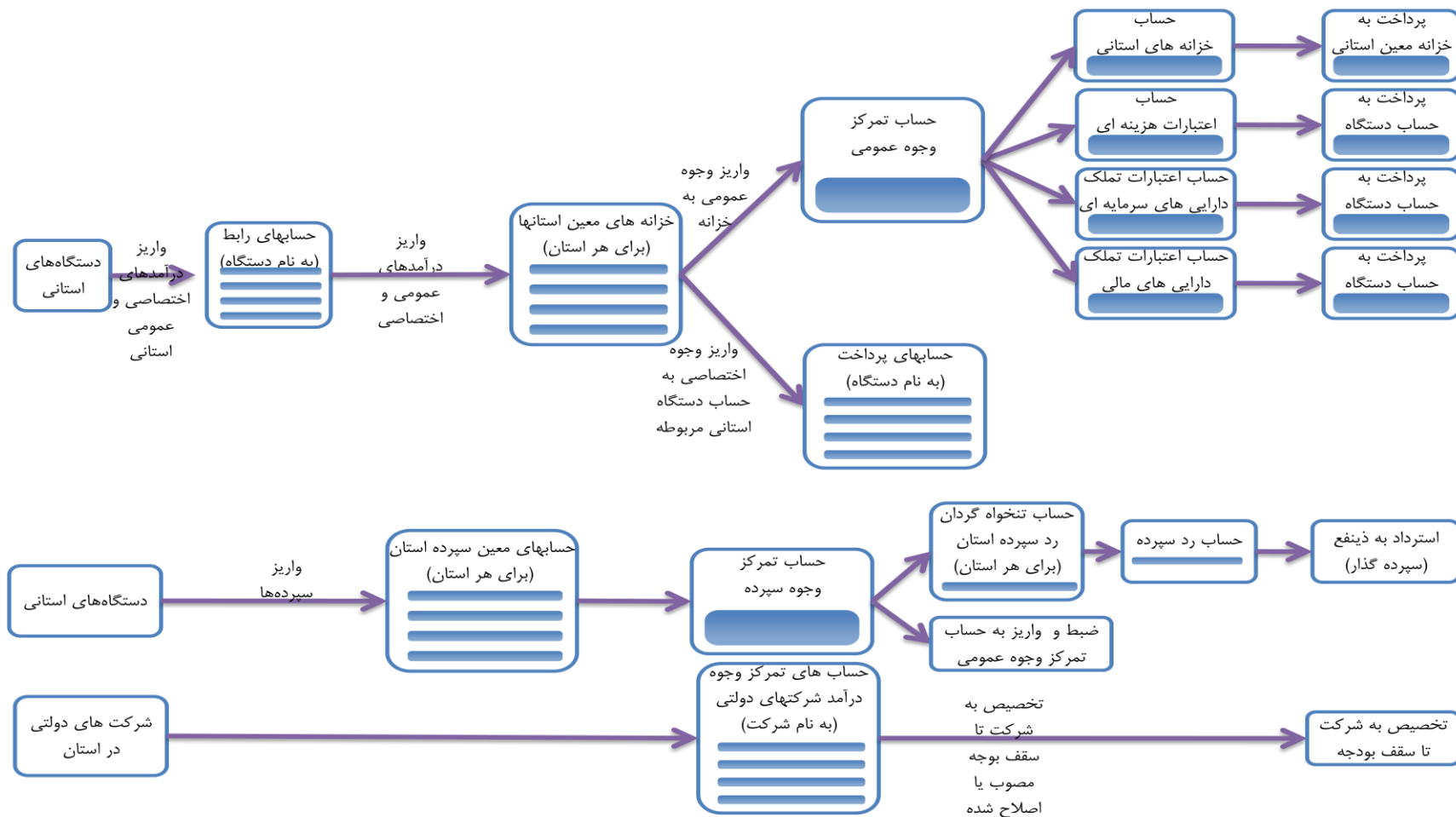
۱. جزء «س» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

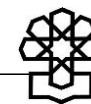


شکل ۵. جریان‌های مالی دولت (دستگاه‌های ملی)

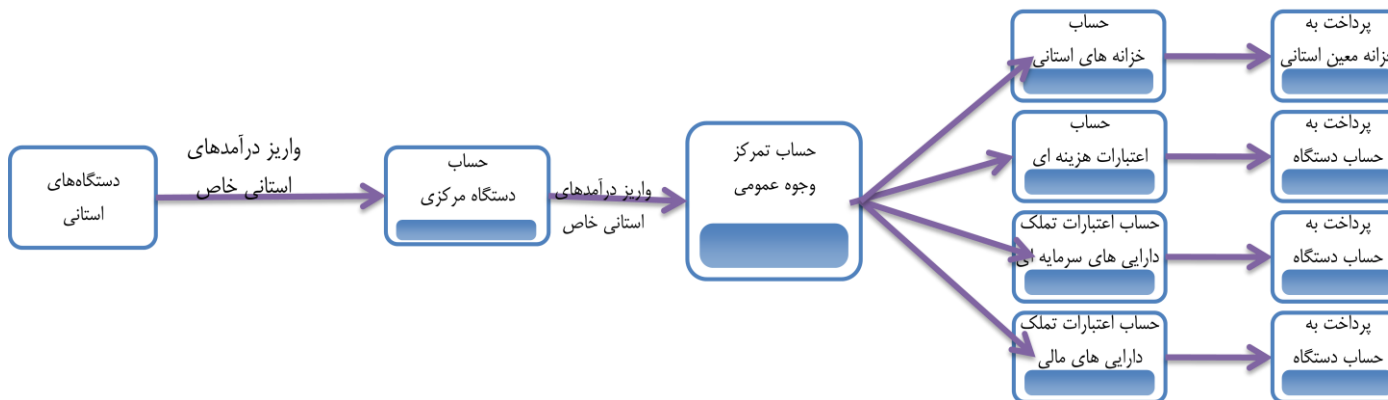


شکل ۶. جریان‌های مالی دولت (دستگاه‌های استانی)





شکل ۷. جریان‌های مالی دولت (دستگاه‌های استانی)



### ۵-۲-۳. درآمد نفت

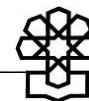
فرآیند جابجایی درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام که در شکل ۸ نمایش داده شده، به دلیل آنکه نسبت به دیگر درآمدها کمی متفاوت است، به طور جداگانه شرح داده می‌شود. در حال حاضر درآمد حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی توسط شرکت ملی نفت به حسابی که توسط بانک مرکزی افتتاح شده واریز می‌شود. برای مثال بانک مرکزی 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. در حال حاضر با توجه به آخرین قوانین، تقسیم درآمدهای نفتی بدین گونه است که ۲۹ درصد از این درآمدها به حساب صندوق توسعه ملی نزد بانک مرکزی واریز می‌شود.<sup>۱</sup> سپس ۱۴/۵ درصد از آن به حساب ارزی شرکت ملی نفت ایران نزد بانک مرکزی واریز می‌شود.<sup>۲</sup> سپس خزانه با توجه به قانون بودجه مصوب و با نرخ ارز مصوب در قانون بودجه، طی نامه‌ای از بانک مرکزی تقاضای واریز ریالی سهم بودجه دولت را می‌کند. بانک مرکزی نیز به میزان مصوب در قانون به حساب درآمدهای عمومی خزانه نزد خود ریال واریز کرده و پس از وارد کردن ارز معادل آن به ذخایر خود، در ترازنامه خود تغییرات لازم را اعمال می‌کند. مازاد منابع ناشی از صادرات نفت و میعانات نیز به حساب ذخیره ارزی واریز خواهد شد.<sup>۳</sup>

شایان ذکر است که بانک مرکزی گزارش موجودی حساب‌هایی که درآمدهای نفتی به آنها واریز می‌شود را به خزانه می‌دهد.

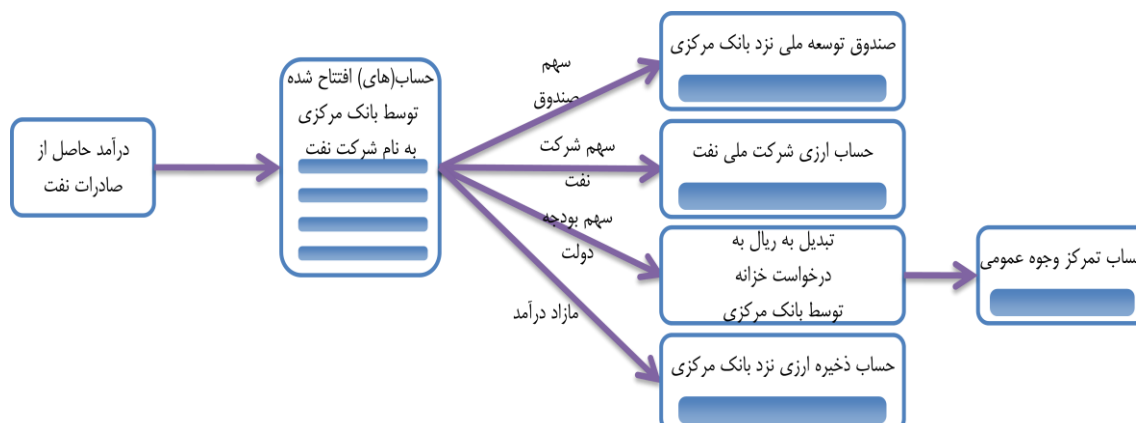
۱. سهم صندوق توسعه براساس قانون برنامه پنجم توسعه سالیانه ۳ درصد (۰/۳٪) افزایش می‌یابد.

۲. احکام قوانین بودجه سالیانه (ماده ۲) آیین‌نامه اجرایی بند «۲» قانون بودجه ۱۳۹۲.

۳. بند «الف» ماده (۸۵) قانون برنامه پنجم توسعه و ضوابط اجرایی سالیانه بودجه (مانند بند «۲» ضوابط اجرایی بودجه ۱۳۹۲).



### شکل ۸. فرآیند جابجایی درآمدهای حاصل از صادرات نفت



در رابطه با حساب‌های رابط درآمدی دستگاه‌ها نزد بانک‌ها باید گفت که این حساب‌ها غیرقابل برداشت و یک طرفه هستند. لذا در زمانی که منابع این حساب‌ها هنوز به بانک مرکزی منتقل نشده است، بانک‌ها نمی‌توانند از آنها استفاده کرده و بر مبنای آن پول خلق کنند.

#### ۴. مصارف

خزانه برای هر دستگاه دارای مجوز قانونی، یک یا چند «حساب پرداخت» افتتاح می‌کند (درواقع بانک‌ها با مجوز خزانه، برای دستگاه‌های مذکور افتتاح حساب می‌نمایند). مجوز قانونی مذکور عبارت است از مجوز تأسیس دستگاه یا شرکت دولتی و همچنین وجود ردیف بودجه برای آن دستگاه یا شرکت. حساب‌های افتتاح شده برای دستگاه‌ها، متناظر با ردیف‌های بودجه همان دستگاه است (البته لزوماً شماره حساب‌های مذکور ارتباطی با شماره ردیف بودجه ندارد).

بر اساس موجودی حساب‌های تمرکز وجوه خزانه و حسب درخواست وجه ذیحساب دستگاه یا شرکت دولتی و در سقف تخصیص اعتبار صورت گرفته توسط کمیته تخصیص، پرداخت اعتبار توسط خزانه به دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی انجام می‌گیرد.<sup>۱</sup> از آنجا که تخصیص اعتبار مذکور، در واقع سقف اعتبار دستگاه را برای بازه‌های سه‌ماهه تعیین می‌کند، در مواقعی که خزانه دچار کمبود منابع باشد، دو مرحله چانه‌زنی میان دستگاه‌ها با دولت برای دریافت اعتبار صورت می‌گیرد: نخست در مرحله تخصیص اعتبار (چانه‌زنی با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی) و دوم در مرحله پرداخت توسط خزانه (چانه‌زنی با خزانه‌داری کل).

۱. ر ک به: بخش تعاریف، «فرآیند اعتباردهی به دستگاه‌ها».

#### ۴-۱. توزیع اعتبارات از محل درآمدهای عمومی

منابع موجود در حساب تمرکز درآمدهای عمومی خزانه (۸۰۰۱)، به‌طور روزانه میان دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی توزیع می‌گردد. فرآیند توزیع به این صورت است که ابتدا موجودی حساب ۸۰۰۱، با توجه به جداول بودجه و تخصیص‌های صورت گرفته و همچنین با عنایت به منشأ درآمد عمومی، به چهار حساب زیر واریز می‌شود:

- حساب اعتبارات هزینه‌ای،

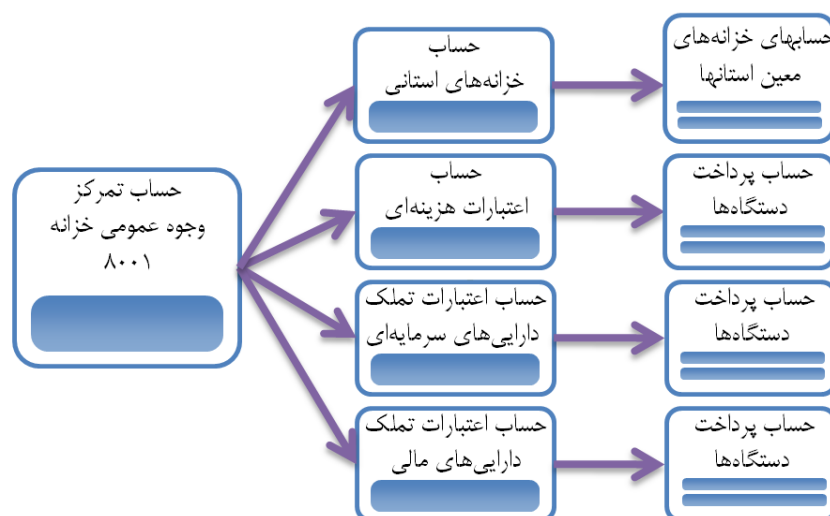
- حساب اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای،

- حساب تملک دارایی‌های مالی،

- حساب خزانه‌های استانی (شکل ۹).

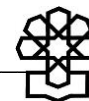
این انتقال وجوه صرفاً با اهداف محاسباتی و حسابداری صورت می‌گیرد. سپس وجوه این حساب‌های چهارگانه، به حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها و یا حساب‌های خزانه‌های معین استان‌ها واریز می‌شود.

شکل ۹. نحوه توزیع وجوه از حساب تمرکز وجوه عمومی



لازمه پرداخت به هر دستگاه، طی شدن فرآیند اعتباردهی به دستگاه‌ها شامل تبادل موافقتنامه، تخصیص اعتبار و درخواست وجه ذیحساب است.<sup>۱</sup> در فرآیند توزیع اعتبارات، اعتبارات هزینه‌ای در اولویت پرداخت قرار می‌گیرند. نحوه پرداخت نیز به این صورت است که خزانه در وجه دستگاه چک

۱. ر ک به: بخش تعاریف، «فرآیند اعتباردهی به دستگاه‌ها».



صادر می‌کند و ذیحساب دستگاه امکان نقد کردن آن در بانک عامل خود را دارد.<sup>۱</sup> 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>۲</sup> است. البته برای برخی از دستگاه‌ها، تفکیک مذکور به لحاظ حسابداری لحاظ شده و حساب‌های بانکی مذکور تفکیک نشده است. برای مثال حساب‌های پرداخت مربوط به دانشگاه‌ها تفکیک شده نیست و کلیه اعتبارات هزینه‌ای، تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و درآمدهای اختصاصی به یک حساب واریز می‌گردد. اما دستگاه‌هایی نظیر وزارت راه و شهرسازی که دارای اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قابل توجهی هستند، نه تنها حساب‌های مربوطه تفکیک شده، بلکه دارای دو ذیحساب جداگانه برای نظارت بر اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای می‌باشد.

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

- پرداخت به ذینفع نهایی مخارج دولت (روش پرداخت مبتنی بر حواله)،

- پرداخت به دستگاه دولتی (روش پرداخت مبتنی بر تخصیص).

در شیوه نخست، 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 مربوطه را به حساب ذینفعان نهایی واریز می‌نماید. در روش دوم، اعتبارات تصویب شده (در قانون بودجه) و تخصیص یافته (در بازه‌های سه ماهه) به دستگاه‌ها، مستقیماً به خود دستگاه پرداخت می‌گردد و هزینه‌کرد این اعتبارات با صلاحدید ذیحساب و رئیس دستگاه صورت می‌گیرد.

در حال حاضر کلیه پرداخت‌ها از محل درآمدهای عمومی (و اختصاصی) به روش مبتنی بر تخصیص انجام می‌گیرد. تنها مورد استثنا، حقوق و مزایای کارکنان دولت (فصل «جبران خدمت کارکنان» از اعتبارات هزینه‌ای) است که در سال‌های اخیر برای کلیه دستگاه‌ها به‌صورت متمرکز انجام می‌شود. در این روش هر دستگاه فایل اطلاعات کارمندان خود را برای خزانه ارسال می‌نماید<sup>۳</sup> و خزانه‌داری کل، با کسر مبالغ مربوط از اعتبارات تخصیص یافته به دستگاه‌ها، حقوق کارکنان را مستقیماً به حساب ذینفعان نهایی واریز می‌نماید.

۱. با راه‌اندازی سامانه‌های سخن (سامانه خزانه‌داری نوین) و سناما (سامانه نظارت آئی)، امکان دسترسی آنلاین خزانه کل و نیز ذیحساب به حساب‌های دستگاه‌ها و شرکت‌ها ایجاد شده و روال‌های کاغذی مربوط به درخواست وجه، ارائه رسید بانکی، صدور چک و... حذف می‌گردد که هم افزایش سرعت و هم کاهش فساد این فرآیند را در پی خواهد داشت.

۲. شامل 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 (۱۲) قانون محاسبات).

۳. در حال حاضر ارسال این اطلاعات در قالب لوح فشرده و به‌صورت آفلاین انجام می‌گیرد. با بهره‌برداری از سامانه‌های «سخن» و «سناما»، امکان ارسال آنلاین اطلاعات مذکور برای دستگاه‌های مختلف ایجاد خواهد شد. با بهره‌برداری از شبکه ملی اطلاعات، می‌توان از بستر امن اینترنت ملی به‌منظور ارسال اطلاعات استفاده کرد.

پیش از اجرای پرداخت متمرکز حقوق کارکنان دولت، برخی از دستگاه‌ها سایر هزینه‌های خود را (غیر از حقوق و مزایای کارکنان) در اولویت پرداخت قرار می‌دادند و برای پرداخت حقوق با کسری بودجه مواجه می‌شدند که در مواردی منجر به بروز اعتراضات اجتماعی می‌شد. به دلیل اهمیت اجتماعی پرداخت حقوق کارکنان، در چنین شرایطی دولت ناچار به پرداخت حقوق کارکنان از محل سایر اعتبارات می‌شد که موجب اختلال در بودجه می‌گردید. پرداخت متمرکز حقوق کارکنان دولت به منظور جلوگیری از این نوع سوءاستفاده دستگاه‌ها، با موفقیت اجرا گردید. این روش پرداخت برای سایر مصارف دستگاه‌ها، خصوصاً اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (پرداخت‌های مربوط به طرح‌های عمرانی) نیز قابل پیاده‌سازی است.

پرداخت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در حال حاضر با روش تخصیص انجام می‌شود و توزیع این اعتبارات میان ذینفعان نهایی توسط دستگاه‌ها صورت می‌گیرد. این روش به دلیل عدم جمع‌آوری اطلاعات کلیه پرداخت‌های دستگاه‌ها، موجب عدم شفافیت و فساد بالقوه می‌گردد. در حال حاضر به‌طور کلی سه نوع طرح عمرانی (طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای) وجود دارد: طرح‌های عمرانی ملی، طرح‌های عمرانی ملی در استان<sup>۱</sup> و طرح‌های عمرانی استانی<sup>۲</sup>. 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.

اعتبارات پرداخت شده به دستگاه‌ها بر مبنای بودجه تخصیص داده شده و موافقتنامه‌های متبادله است و دستگاه‌ها موظفند مخارج خود را منطبق با موارد فوق صورت دهند. در خصوص اعتبارات هزینه‌ای، بر اساس قانون، انحراف از اعتبارات مصوب در قانون بودجه سالیانه (جابجایی بین برنامه‌ها و فصول هزینه دستگاه) تا سقف ۳۰ درصد مجاز است، مشروط بر آنکه مجموع اعتبارات هزینه‌ای دستگاه تغییری نکند.<sup>۳</sup>

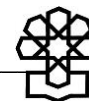
شایان ذکر است در ابتدای سال مالی که درآمدهای وصول شده خزانه هنوز به میزانی نرسیده که جوابگوی هزینه‌های تعهد شده دستگاه‌ها باشد، خزانه‌داری کل، وجوهی را در قالب تنخواه‌گردان<sup>۴</sup> در اختیار دستگاه‌ها قرار می‌دهد. دستگاه‌ها می‌توانند تا سقف این میزان در طول ماه هزینه کنند و

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

۲. این طرح‌های عمرانی در قوانین بودجه سالیانه ذکر نمی‌شود و مدیریت این طرح‌ها را استاندار هر استان انجام می‌دهد.

۳. ماده (۷۹) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

۴. ر ک به: بخش تعاریف، «تنخواه‌گردان».



موظفند در پایان ماه اسناد هزینه‌کرد را به خزانه‌داری کل (یا خزانه‌های معین استان‌ها) ارائه کرده و معادل وجوه هزینه شده، مجدداً تنخواه‌گردان دریافت کنند.

به همین دلیل طی سال‌های برنامه چهارم توسعه که دستگاه‌ها اختیار تعیین بانک عامل<sup>۱</sup> خود را داشتند، بانک عامل با دستگاه تفاهم می‌کرد که بخشی از منافع حاصل از رسوب وجوه در حساب‌های رابط و پرداخت دستگاه‌ها در بانک، به کارمندان دستگاه مربوطه اختصاص یابد (در قالب تسهیلات) و لذا منافع دستگاه‌ها و بانک‌ها در بیشینه‌سازی میزان رسوب حساب‌های رابط و حساب‌های پرداخت خود بود.

منافع فوق باعث می‌شد در برخی بازه‌های زمانی، از یکسو خزانه‌داری کل با مشکل کمبود منابع مواجه باشد و ازسوی دیگر اعتبارات قابل توجهی در حساب‌های رابط و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها رسوب کرده باشد. 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 مذکور حل خواهد شد.<sup>۲</sup>

در رابطه با حساب‌های هزینه‌ای دستگاه‌ها نزد بانک‌ها باید گفت که بانک‌ها موظفند روزانه صددرصد وجوه آنها را به بانک مرکزی منتقل نمایند. اما به دلیل رسوب منابع در این حساب‌ها و همچنین تخطی احتمالی بانک‌ها از تخلیه حساب‌های مذکور، به نظر می‌رسد عملاً بانک‌ها می‌توانند از منابع آن حساب‌ها استفاده کرده و تسهیلات داده و خلق پول کنند.

## ۲-۴. توزیع اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی

فرآیند توزیع اعتبارات مذکور به این صورت است که درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها ابتدا به حساب‌های رابط (حساب‌های غیرقابل برداشت 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 می‌گردد. طبق قانون درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها به محض وصول، قابل دریافت از خزانه است، به این معنی که خزانه موظف است در قبال ارائه مدارک (اعلامیه بانکی) مبنی بر وصول درآمدهای اختصاصی، در سقف اعتبارات مصوب دستگاه از محل درآمدهای اختصاصی، اعتبارات را به دستگاه پرداخت کند. بنابراین برای اعتبارات از محل درآمدهای اختصاصی، ملاک پرداخت، قانون بودجه مصوب مجلس است و نیازی به مصوبه کمیته تخصیص نیست (شکل ۵).

۱. منظور بانکی است که دستگاه‌ها در آن حساب‌های رابط و حساب‌های پرداخت خود را افتتاح کرده‌اند.

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

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 می‌گردد و بدون آنکه به خزانه مرکز منتقل شود، به درخواست دستگاه و با در نظر گرفتن مقررات مربوطه، توسط خزانه معین به دستگاه استانی پرداخت می‌شود (شکل ۶).

هرچند طبق جداول بودجه، بخشی از اعتبارات دستگاه‌ها از محل درآمدهای اختصاصی باید به مصارف هزینه‌ای و بخش دیگر به مصارف تملک دارایی سرمایه‌ای اختصاص یابد، اما هنگام پرداخت این اعتبارات به حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها، این تفکیک در حساب بانکی انجام نشده و به صورت حسابداری لحاظ می‌شود (یعنی یک حساب بانکی برای کلیه اعتبارات پرداختی از محل درآمدهای اختصاصی وجود دارد). البته تفکیک سهم اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها، در موافقتنامه‌های مبادله شده میان دستگاه‌ها و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تصریح می‌گردد.

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 لذا رسوب وجوه درآمد اختصاصی در حساب‌های رابط بسیار اندک است. این در حالی است که رسوب وجوه در حساب‌های رابط مربوط به درآمدهای عمومی دستگاه‌ها بیشتر است.

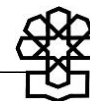
شایان ذکر است مطابق قانون اصلاح مواد (۶۳) و (۶۴) قانون محاسبات عمومی، مهلت تعیین شده برای تعهد و پرداخت هزینه‌های جاری و عمرانی (اعتبارات هزینه‌ای و اعتبارات تملک دارایی سرمایه‌ای)، اعم از اینکه از محل اعتبارات عمومی و یا اختصاصی تأمین شده باشد، برای هزینه‌های جاری پایان فروردین ماه و هزینه‌های عمرانی پایان تیرماه<sup>۱</sup> سال مالی<sup>۲</sup> بعد تعیین شده است. البته این حکم مشروط بر این است که وجوه مربوطه تا پایان سال مالی توسط خزانه‌داری کل در اختیار ذیحسابی دستگاه‌های ذیربط قرار گرفته باشند. مانده وجوه مصرف نشده تا تاریخ‌های مذکور، باید ظرف ده روز پس از انقضای مهلت، به حساب خزانه واریز گردند.

مازاد درآمدهای اختصاصی وصول شده دستگاه‌های اجرایی از سقف رقم پیش‌بینی شده در قوانین بودجه سنواتی، طبق قوانین پیشین<sup>۳</sup> قابل مصرف نبوده و باید به حساب درآمد عمومی کشور واریز

۱. مطابق «قانون تمدید مهلت جذب اعتبارات پروژه‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای قانون بودجه سال ۱۳۹۰ کل کشور»، مهلت مذکور برای سال ۱۳۹۰، شهریورماه ۱۳۹۱ تعیین شد.

۲. ماده (۶) قانون محاسبات عمومی: سال مالی یک سال هجری شمسی است که از اول فروردین ماه آغاز و به پایان اسفندماه ختم می‌شود.

۳. تبصره ماده (۶۴) قانون محاسبات عمومی.



می‌شد. اما در سال‌های اخیر این مازاد، «به نسبت مقرر در بودجه سنواتی با تأیید معاونت توسط همان دستگاه قابل هزینه است»<sup>۱</sup>. فرآیند پیش‌بینی شده به این صورت است که مازاد درآمد اختصاصی دستگاه‌های مختلف، به حسابی متعلق به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (متناظر با ردیف خاصی در بودجه این سازمان) واریز می‌گردد. دستگاه دارای مازاد درآمد اختصاصی، درخواست وجه خود را برای سازمان ارسال نموده و در صورت موافقت، اعتبار درخواستی از محل همان حساب به دستگاه متقاضی پرداخت می‌گردد. البته مازاد درآمد اختصاصی دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی، به همان مؤسسه اختصاص می‌یابد و قابل انتقال به سال مالی بعد نیز می‌باشد.<sup>۲</sup>

### ۳-۴. توزیع وجوه سپرده

براساس قانون، وجوه سپرده (تحت عنوان وجه‌الضمان، وثیقه، سپرده و...) عبارتند از:<sup>۳</sup>

- وجوهی که طبق قوانین و مقررات به منظور 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.
- وجوهی که به موجب قرارها و یا احکام صادره از طرف مراجع قضایی از اشخاص حقیقی و یا حقوقی دریافت می‌گردد و به موجب قرارها و احکام مراجع مذکور کلاً یا بعضاً قابل استرداد می‌باشد.
- وجوهی که براساس مقررات قانونی توسط اشخاص نزد دستگاه‌های دولتی به نفع اشخاص ثالث تودیع می‌گردد 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.<sup>۴</sup> 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 قانوناً به منظور جلوگیری از تضییع حقوق اشخاص توسط صاحبان تعهد سپرده‌گذاری می‌شود (نظیر 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. رد وجوه سپرده توسط دستگاه به ذینفع، با رعایت مقررات مربوطه و با تأیید رئیس دستگاه (یا نماینده قانونی

۱. بند «د» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

۲. جزء «۲» بند «م» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

۳. ماده (۳۰) قانون محاسبات عمومی.

۴. ماده (۴۱) قانون محاسبات عمومی.

او) صورت می‌گیرد.<sup>۱</sup> برای مثال در صورت تأیید حسن انجام کار پیمانکاران از سوی دستگاه کارفرما و گذشت زمان تعهد شده، این وجوه به حساب پیمانکار بازگردانده می‌شود و در غیر این صورت، به منظور جبران خسارت به حساب خزانه یا حساب دستگاه مربوطه واریز می‌گردد (شکل ۵).

در صورتی که سپرده‌های رد شده به ۵۰ درصد تنخواه‌گردان مذکور بالغ گردد یا یک ماه از تاریخ دریافت تنخواه‌گردان بگذرد، ذیحساب مکلف است درخواست وجهی به همراه مشخصات سپرده‌های رد شده به خزانه ارسال کرده و مجدداً به همان میزان تنخواه‌گردان رد سپرده دریافت کند.

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 استان نزد بانک ملی مرکز هر استان افتتاح می‌نماید و براساس 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 فرآیند روال‌ها و روابط میان خزانه و دستگاه‌های مرکز است<sup>۲</sup> (شکل ۶).

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.

#### ۴-۴. توزیع وجوه شرکت‌های دولتی

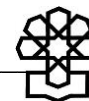
منابع بودجه شرکت‌های دولتی شامل «درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات»، «تسهیلات و وام‌های بانکی» و «اعتبارات از محل منابع عمومی دولت» می‌شود. کلیه این موارد باید به حساب‌های شرکت‌های دولتی تحت نظارت خزانه واریز گردد. براساس قانون<sup>۳</sup>، خزانه مکلف است ترتیبات لازم برای استفاده شرکت‌های دولتی از وجوه خود را، در حدود بودجه مصوب فراهم نماید. لذا پس از جمع‌آوری کلیه وجوه فوق، فرآیند توزیع این وجوه به صورت زیر انجام می‌شود:

- کلیه شرکت‌های دولتی و بانک‌هایی که در بودجه کل کشور برای آنها سود ویژه پیش‌بینی شده است، مکلفند در هر ماه، به میزان یک دوازدهم (۱/۱۲) مالیات (مالیات بر عملکرد سالیانه) و یک دوازدهم (۱/۱۲) سهم دولت از سود ویژه شرکت (حداقل ۴۰ درصد)، پیش‌بینی شده در بودجه سالیانه، را به دولت پرداخت کنند. در مواردی که شرکت‌های دولتی به موجب قانون مکلف به پرداخت

۱. مواد (۶) تا (۱۳) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۶).

۲. مواد (۱۴) تا (۱۹) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۶).

۳. ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی.



قسمتی از درآمد عمومی می‌باشند، خزانه قانونا مجاز است رأسا نسبت به انتقال وجوه مذکور به حساب تمرکز درآمد عمومی خزانه نزد بانک مرکزی اقدام نماید.<sup>۱</sup> به همین دلیل مبالغ فوق (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 می‌گردد.<sup>۲</sup>

- وجوه مربوط به درآمدهای شرکت (از محل فروش کالا و خدمات)، پس از کسر مالیات و سود ویژه، به محض درخواست ذیحساب شرکت، در اختیار شرکت قرار می‌گیرد (در قالب صدور یک چک در وجه دستگاه قابل نقد شدن توسط ذیحساب)<sup>۳</sup> (شکل ۵).

- اعتبارات شرکت از محل منابع عمومی دولت، حسب درخواست ذیحساب، قابل پرداخت است. پرداخت این وجوه نیز مشروط به سه مورد زیر است:

• تبادل موافقتنامه میان دستگاه با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در خصوص اعتبارات مذکور،

• تأیید و تصویب کمیته تخصیص مبنی بر پرداخت اعتبار به شرکت مذکور،

• موجود بودن منابع کافی در حساب تمرکز وجوه عمومی خزانه.

## ۵. برخی نقدها و پیشنهادهای

روال‌های فعلی خزانه‌داری کشور از جهاتی دارای نواقص و نقاط ضعفی است که موجب بروز برخی آسیب‌ها در نظام پولی و بودجه‌ای کشور شده است و قابلیت اصلاح در کوتاه‌مدت و میان‌مدت را دارند. در این قسمت برخی نقدهای وارد به روال‌های فعلی خزانه‌داری مطرح و پیشنهادهایی به منظور اصلاح وضع موجود ارائه می‌گردد.

### ۵-۱. 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 روش نخست، مقاصد نهایی مخارج دولت شفاف بوده و امکان نظارت حین خرج بر همه مخارج همه دستگاه‌ها وجود خواهد داشت. ضمن آنکه به دلیل

۱. تبصره «۱» ماده (۱) آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور (مصوب ۱۳۶۶/۸/۲۶).

۲. بند «ج» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم توسعه.

۳. ماده (۳۹) قانون محاسبات عمومی کشور.

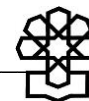
تجميع اطلاعات ذينفعان نهايي در خزانه، امکان وقوع فساد کاهش مي‌يابد. اما در روش دوم، اولاً امکان نظارت حين خرج وجود ندارد، ثانياً اطلاعات مربوط به ذينفعان نهايي شفاف نيست، ثالثاً رسوب اعتبارات در حساب‌هاي دستگاه‌ها به مراتب بيشتري است. توضيح آنکه در روش مبتني بر حواله، به محض پرداخت اعتبارات ازسوي خزانه در وجه دستگاه، ذينفع نهايي امکان دريافت وجه حواله را مي‌يابد و لذا رسوب اعتبارات در حساب دستگاه‌ها منتفي است. اما در روش مبتني بر تخصيص، از زمان پرداخت اعتبارات توسط خزانه به دستگاه، تا زمان هزينه‌کرد دستگاه، با رسوب اعتبارات مواجه هستيم. نقد ديگري که بر شيوه پرداخت اعتبارات وارد است، اين است که درحال حاضر تفکيک و تعدد حساب‌هاي دستگاه‌ها جاگزين استفاده از روش‌هاي حسابداري شده است. براي مثال کليه دستگاه‌ها به‌منظور دريافت اعتبار از خزانه، داراي حساب‌هاي متعددي براي اعتبارات هزينه‌اي، سرمايه‌اي و اختصاصي هستند. اين تعدد حساب‌ها، موجب عدم شفافيت، طولاني و پيچيده شدن فرآيندهاي بانكي مي‌شود. به‌منظور تسهيل فرآيندهاي بانكي، مي‌توان تفکيک حساب‌هاي مذکور را به روش‌هاي حسابداري اعمال کرد و هر دستگاه تنها داراي يک حساب بانكي باشد. البته اين پيشنهاد، در صورت اجرايي شدن دستورالعمل «نگاهداري انواع حساب براي وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکتهای دولتي و نهادها و مؤسسات عمومي غيردولتي» محقق خواهد شد. همچنين انتقال وجوه از حساب تمرکز وجوه عمومي خزانه، ابتدا به حساب‌هاي اعتبارات هزينه‌اي و سرمايه‌اي و پس از آن به حساب دستگاه‌هاي مربوطه، فرآيندي غيرلازم است و صرفاً کارکرد حسابداري دارد.

## ۲-۵. عدم امکان نظارت بر خط و مؤثر بر گردش حساب‌هاي دولت

چنان‌که بيان شد، عليرغم آنکه به موجب بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی بانکدار دولت معرفی شده است، کليه حساب‌هاي دستگاه‌ها در بانک‌هاي دولتي يا خصوصي نگهداري مي‌شود. به همين دليل بانک مرکزی به منظور کسب اطلاع از مانده حساب‌هاي مذکور، ناگزير از مکاتبه با بانک‌هاي مختلف است و امکان دسترسي آنلاين به اين حساب‌ها براي خزانه‌داري کل و بانک مرکزی وجود ندارد.

به‌دليل عدم دسترسي به گزارشات به موقع و دقيق از کليه حساب‌هاي دولتي، امکان اعمال نظارت و کنترل مؤثر بر امور خزانه‌داري و بانکداري دولت و کنترل گردش حساب‌هاي هزينه‌اي و درآمدی دولت ميسر نبوده، لذا احصاي درآمد‌هاي دولتي با مشکلات جدی روبرو مي‌گردد.<sup>۱</sup>

۱. بخشنامه شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ به کليه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.



### ۳-۵. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانکها

در حال حاضر به دلیل تعدد و پراکندگی حساب‌های دولتی، امکان کنترل صحیح و کافی در خصوص وجوه دولتی و حساب‌های مفتوحه جهت نگاهداری آنها وجود ندارد. لذا این وجوه، مانند منابع غیردولتی در حساب‌های متعلق به شرکت‌های تابعه دستگاه‌ها نزد بانک‌های کشور، رسوب نموده و دغدغه‌های بسیاری را برای مقامات پولی کشور ایجاد کرده است.

هرچند بانک‌ها موظفند 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 امر 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، همانند سایر منابع خود، برای اعطای تسهیلات و خلق اعتبار استفاده کنند. شاهد این امر نیز تمایل شدید بانک‌ها (مخصوصاً بانک‌های خصوصی) به شکسته شدن انحصار بانک ملی و ورود دیگر بانک‌ها در افتتاح حساب برای دستگاه‌های دولتی است. این مسئله تا حدی وخیم است که برخی کارشناسان معتقدند سودآوری بسیاری از بانک‌های خصوصی مرتبط با بخش دولتی یا نهادهای عمومی غیردولتی، منوط به استفاده از این وجوه عمومی است که قانوناً باید در اختیار بانک مرکزی باشد.

ناگفته مشخص است که گردش مانده عظیم حساب‌های دولتی منجر به خلق بی‌رویه پول، افزایش بیش از حد نقدینگی و به تبع آن رشد فزاینده تورم می‌شود. طبیعی است که خسارات ناشی از افزایش تورم از این بابت، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم دامنگیر آحاد مردم می‌شود.<sup>۱</sup>

### ۴-۵. کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی

در حال حاضر، به دلیل تعدد حساب‌های رابط درآمدی و هزینه‌ای و همچنین رانت ناشی رسوب وجوه عمومی در بانک‌ها، فرآیند گردش منابع دولتی، هم در بخش درآمدی و هم در بخش هزینه‌ای، با کندی صورت گرفته و امکان جمع و تخصیص به موقع منابع سلب می‌شود.

از یک سو 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 که هم در بانک‌های خصوصی و هم در بانک‌های دولتی افتتاح شده‌اند. براساس آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمدهای عمومی، موجودی این حساب‌ها در بازه‌های زمانی که توسط خزانه تعیین می‌گردد،<sup>۲</sup> بسته به میزان موجودی حساب، نیاز خزانه و... به حساب تمرکز وجوه انتقال می‌یابد. این

۱. بخشنامه شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

۲. در آیین‌نامه مذکور صرفاً در رابطه با جوه سپرده زمانبندی تخلیه (ماهانه) تعیین شده است.

تأخیر در انتقال باعث افزایش رسوب حساب‌ها در بانک‌ها شده و دسترسی دولت به منابع مورد نیاز را کاهش داده و منجر به تأخیر در عمل به تعهدات می‌شود.

از سوی دیگر، به دلیل منافی که رسوب حساب‌های دولتی برای بانک‌های عامل دارد، این احتمال دور از ذهن نیست که با هماهنگی دستگاه‌های دولتی، در استفاده از موجودی حساب‌های رابط هزینه‌ای نیز تأخیرهایی به صورت عامدانه ایجاد شود و حتی موجودی حساب‌های رابط هزینه‌ای نیز به موقع تخصیص داده نشود. چنین تأخیرهایی در شرایطی که بانکداری الکترونیک توسعه یافته و انجام عملیات متعدد بانکی با سرعت قابل انجام است، توجیه‌پذیر نیست.

#### ۵-۵. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی

مراجعه به آمارهای پولی کشور نشان می‌دهد نسبت حجم بودجه عمومی دولت به حجم نقدینگی در سال‌های مختلف حدود پنجاه درصد (۵۰٪) بوده است. طبیعی است که گردش چنین حجمی از وجوه در شبکه بانکی، در فقدان نظارت مؤثر بانک مرکزی و خزانه‌داری کل، منافع قابل توجهی را برای شبکه بانکی به همراه خواهد داشت که خود، تشدیدکننده رفتارهای رانت‌جویی در بانک‌ها و نیز دستگاه‌های دولتی خواهد بود.

عدم نظارت بانک مرکزی بر حساب‌های دولتی منجر به بروز مفسده‌هایی چون ایجاد رانت‌های مختلف برای صاحبان حساب‌های دولتی و همچنین بانک‌های افتتاح‌کننده حساب‌های دولتی می‌شود. از این جمله می‌توان به مطالبه امتیازات و خدمات بانکی خاص از سوی نهادهای ذیربط در ازای انتقال حساب‌های دولتی به بانک مورد نظر و یا درخواست ارائه انحصاری خدمات بانکی نظیر صدور اعتبار اسناد و ضمانت‌نامه بانکی به نهادهای ذیربط و پیمانکاران طرف قرارداد با آنها از سوی بانک‌ها اشاره کرد.<sup>۱</sup>

#### ۵-۶. کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه

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

۱. بخشنامه شماره ۹۱/۲۱۰۸۴۳ بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.



دستگاه‌های دولتی به درآمدهای اختصاصی خودشان را با تأخیر مواجه می‌کند. در حالی که دسترسی آنلاین خزانه به اطلاعات حساب‌های دستگاه‌ها، می‌تواند جایگزین کل فرآیند فوق گردد. 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 نیز امکان بروز تخلفاتی چون جعل مبالغ و امضای چک‌ها می‌شود.

#### ۵-۷. حدود اختیارات کمیته تخصیص

کارکرد خزانه در وضعیت مطلوب، مدیریت نقدینگی در طول سال برای اجرای قانون بودجه مصوب مجلس است. به عبارت دیگر خزانه به دستگاه‌های مختلف، بسته به کارکرد آنها و حجم نیازهای مالی آنها در طول سال، به صورت ماهیانه پرداخت می‌کند، به گونه‌ای که در نهایت در سقف اعتبارات مصوب تخصیص یافته باشد.

اما در عمل، خصوصاً در مواقعی که عملکرد بودجه کمتر از پیش‌بینی قانون بودجه است، خزانه (و کمیته تخصیص) در اجرای قانون بودجه اختیارات بسیاری کسب می‌کنند. بدین معنی که در مواقعی که منابع کمتر از پیش‌بینی محقق می‌شوند، مثلاً ۷۰ درصد محقق می‌شود، کمیته تخصیص تصمیم‌گیری می‌کند که به چه دستگاهی چند درصد بودجه مصوب تخصیص بدهد. برای مثال ممکن است به جای تخصیص ۷۰ درصد برای بودجه همه دستگاه‌ها، به یک دستگاه ۵۰ درصد و به دستگاه دیگر ۹۰ درصد تخصیص بدهد. البته گفتنی است که این عملکرد کمیته تخصیص بر مبنای قانون تعریف شده است.

#### ۵-۸. اسناد پشتیبان درخواست وجه ذیحسابان

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، مجدداً اعتبار دریافت نماید. به منظور تضمین شفافیت و سلامت هزینه‌کرد دستگاه‌های دولتی، هر دستگاه باید در ابتدای ماه‌های بعدی، گزارشی از هزینه‌کرد ماه گذشته خود ارائه دهد و به میزان این هزینه‌کرد، مجدداً از خزانه درخواست اعتبار کند. در واقع باید فهرست حواله‌های صادره و تعهدات انجام شده توسط دستگاه، به نامه درخواست وجه ذیحسابان دستگاه‌ها پیوست شده باشد. اما در حال حاضر این پیوست‌ها موجود نبوده و نحوه هزینه‌کرد دستگاه‌ها در طول سال، برای خزانه و کلیت دولت روشن نیست (تنها ذیحساب دستگاه از این مسئله مطلع است) و در نهایت در انتهای سال، ذیحساب به دیوان محاسبات گزارش می‌دهد.

## ۹-۵. نقدی بودن سیستم حسابداری

یکی از ایرادات وارد بر روال‌های خزانه‌داری، نقدی بودن سیستم حسابداری خزانه است. بدین ترتیب که در سیستم خزانه، تعهدات قابلیت ثبت نداشته و همه حساب‌ها باید به صورت نقدی باشد. این امر زمینه برای عدم توجه کافی به تعهدات و مطالبات دولت و وصول آنها را فراهم می‌کند.

### جمع‌بندی

منابع مطرح شده در قانون بودجه از چهار مسیر جمع‌آوری می‌شوند. درآمدهای عمومی از حساب‌های رابط به حساب تمرکز وجوه عمومی منتقل شده و از آنجا به چهار قسمت اعتبارات استان‌ها، اعتبارات هزینه‌ای، اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای و اعتبارات تملک دارایی‌های مالی تقسیم شده و براساس قانون بودجه و مصوبات کمیته تخصیص به دستگاه مربوطه پرداخت می‌شود. درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها از حساب‌های رابط به حساب تمرکز وجوه اختصاصی خزانه نزد بانک مرکزی منتقل شده و تا سقف بودجه مصوب از آن حساب به دستگاه مربوطه پرداخت می‌شود. وجوه سپرده نیز همانند درآمد اختصاصی روال مشابهی را طی می‌کند. درآمد شرکت‌های دولتی پس از جمع شدن در حساب شرکت براساس قانون بودجه و دیگر قوانین برای هزینه‌کرد در اختیار شرکت قرار می‌گیرد. روال‌های فوق با نقدهایی مواجه هستند. شیوه پرداخت اعتبارات، عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت، قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها، کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی، تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی، کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه و مفاسد مترتب بر آن، اختیارات بالای کمیته تخصیص، نقدی بودن سیستم حسابداری و... از جمله این موارد هستند.

شاید بتوان مهمترین نقد در رابطه با روال‌های خزانه‌داری را به عدم استفاده کافی از بسترهای الکترونیکی برای انتقال منابع دولتی دانست. این امر در راستای افزایش شفافیت، کاهش خطاهای اداری، حذف فسادهای احتمالی و حذف منافع بانک‌ها از رسوب منابع در حساب‌ها می‌تواند مفید باشد. این در حالی است که در صورت اجرای «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، مصوب شورای پول و اعتبار مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ بسیاری از مسائل مذکور رفع خواهند شد. بدین ترتیب که با اجرای این دستورالعمل اولاً دیگر نیازی به حساب‌های رابط نزد بانک‌های عامل نخواهد بود و ثانیاً به دلیل استفاده از بسترهای فناوری اطلاعات، بسیاری از فرآیندهای کاغذی فعلی حذف شده و امکان نظارت آنلاین خزانه و بانک مرکزی بر کلیه حساب‌های دولتی فراهم می‌شود.



حذف حساب‌های رابط درآمدی و هزینه‌ای و انتقال کلیه حساب‌های بخش دولتی به بانک مرکزی، با مقاومت جدی بانک‌ها (به‌دلیل منافع حاصل از خلق پول از محل رسوب منابع حساب‌های دولتی) و هم دستگاه‌ها (به‌دلیل خدماتی که بابت این حساب‌ها از بانک‌های عامل دریافت می‌کنند) روبرو است و همین امر، موجب متوقف ماندن این تحول از سال ۱۳۹۱ تا کنون شده است.

## پیوست

دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی.<sup>۱</sup>

### مقدمه

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؛ احصای 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 می‌شود.

### الف) مستندات قانونی

۱. ماده (۹۴) قانون برنامه پنج ساله 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 ۱۳۵۱/۴/۱۸.
۳. ماده (۲۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۶/۸.
۴. ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (تصویب‌نامه شماره ۸۸۵۲۸ هیئت وزیران، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۷).

۱. این دستورالعمل توسط بانک مرکزی تهیه و ابلاغ شده است.

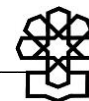
۵. ماده واحده قانون طرز استفاده از تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۱۲.
۶. مواد (۵)، (۳۹)، (۴۳) و (۷۶) و تبصره ذیل ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶.
۷. بند «ب» ماده واحده قانون نحوه اجرای مقررات قانون پولی و بانکی کشور در بانک سپه مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۱۹.
۸. ماده واحده و تبصره‌های ذیل قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ 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.
- ۱-۲. **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.
- ۱-۳. **سازمان‌های مشمول:** وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی می‌باشند.
- ۱-۴. **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 باشد. 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 اشیا 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 قیمومت، 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:
- ۵-۱-۱. 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.
  - ۵-۱-۲. 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.
  - ۵-۱-۳. 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 بین بانکی است.
  - ۵-۱-۴. 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.
  - ۵-۱-۵. 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.

- ۶-۱. **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.
- ۷-۱. **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).
- ۸-۱. **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:
۱. امضای اسناد الکترونیکی به صورت غیرقابل جعل و غیرقابل انکار،
  ۲. رمزگذاری اطلاعات به نحوی که محتوا در هنگام ارسال افشا نشده و تغییر نیابد و صرفاً برای گیرنده مورد نظر قابل دسترسی باشد.

### ج) فرآیند اجرایی

#### ماده (۲)

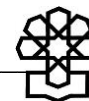
بانک مرکزی موظف است؛ ضمن فراهم آوردن زیرساخت‌ها و امکانات مورد نیاز جهت بانکداری متمرکز به منظور انجام عملیات پرداخت و جوه به صورت الکترونیک، با اتصال به سامانه‌های ملی پرداخت، تمهیدات لازم را برای نگاهداری حساب‌های مورد نیاز هر یک از سازمان‌های مشمول فراهم نماید.

#### 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.

**تبصره «۱»-** آن بخش از جوه 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 مستثنا باشند، از رعایت مفاد این ماده نیز مستثنا 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 افتتاح شده 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 افتتاح شده نزد بانک مرکزی، تعیین بانک عامل به عهده کمیته‌ای با مسئولیت خزانه‌دار کل کشور و عضویت رئیس 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 سخت‌افزاری 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.

**ه) مجازات و تنبیهات****ماده (۱۴)**

مؤسسات اعتباری موظف به رعایت کامل مفاد این دستورالعمل بوده و در صورت تخلف، مشمول مجازات‌های انتظامی موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور می‌گردند.

**ماده (۱۵)**

سازمان‌های مشمول موظف به رعایت کامل مفاد این دستورالعمل می‌باشند. هر نوع تخلف از این مقررات در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد.

«دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» در یک مقدمه و پنج بخش شامل ۱۵ ماده و ۶ تبصره در یک‌هزار و یکصد و چهل و هفتمین جلسه مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ شورای پول و اعتبار تصویب گردید.

**منابع و مأخذ**

۱. صدری‌نیا، محمد. سابقه و کارکردهای خزانه‌داری در نظام بودجه‌ای ایران، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۵.
۲. لامعی، بهزاد. بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران (نحوه ارتباط حساب‌های مالی با حساب‌های پولی)، دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۳. قانون محاسبات عمومی کشور مصوب و آیین‌نامه‌های آن.
۴. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران.
۵. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.
۶. قانون برنامه و بودجه.
۷. قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین.
۸. دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، مصوب شورای پول و اعتبار مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵.



شماره مسلسل: ۱۴۳۷۳

مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه بودجه)

تهیه و تدوین‌کنندگان: سیدعلی روحانی، داریوش ابوحمزه

ناظر علمی: محسن فاتحی‌زاده

مشاوران: بهزاد لامعی، عباس مهاجرانی

همکار: احسان آقاجانی معمار

متقاضی: کمیسیون برنامه، بودجه و محاسبات

ویراستار تخصصی: \_\_\_\_\_

ویراستار ادبی: \_\_\_\_\_

واژه‌های کلیدی: \_\_\_\_\_



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۵/۱۱