

# **Quarterly Journal of Fiscal and Economic Policies**

**Summer 2024, Vol. 12, No. 46, PP. 125-160**

## **Treasury Single Account, New government liquidity management tool: Review Structure and Location in Selected Countries**

**Mehdi bakhtiar\***

Ph.D. in Economics, Monetary and Banking Research Institute, Tehran, Iran.

**Zeinab biyabani**

Ph.D.in Finance, Researcher, Macro Prudential Supervision Department, CBI, Tehran, Iran.

**Received: 29/04/2024**

**Accepted: 19/08/2024**

### **Abstract:**

Cash management is simply defined as making the right amount of money available at the right time and the right place to meet the government's obligations in the most cost-effective way. The main features of modern cash management are centralized government bank accounts and the establishment of a Treasury Single Account. A TSA is a unified structure of government bank accounts that gives a consolidated view of government cash resources. The main issues facing this study are where the best place is to keep the main account of the Treasury Single Account and what the best structure of this account is. In this article, by examining the experiences of more than fifty selected countries, the structure and location of the TSA were examined. Empirical evidence indicates that the TSA systems established in most countries fall somewhere in between centralized and decentralized models. Based on the findings of the study, it was concluded that TSAs main account in most countries under review is in the central bank. In Iran, the structure of this account is of a hybrid type with an approach that tends to be centralized and its location is in the central bank.

JEL Classification: H61, H83, H11, H68, G28

Keywords: Treasury Single Account, Government Liquidity Management, Liquidity, Treasury.

---

\* Corresponding Author, Email: mehdi.bakhtiar@yahoo.com



سال دوازدهم، شماره ۴۶، تابستان ۱۴۰۳، صفحات ۱۶۰-۱۲۵

## حساب واحد خزانه؛ ابزار نوین مدیریت نقدینگی دولت: بررسی ساختار و جایگاه در کشورهای منتخب

مهدى بختيار

دکترى اقتصاد، پژوهشگر پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی (نویسنده مسئول)

mehdi.bakhtiar@yahoo.com

زینب بیابانی

دکترى مالى، پژوهشگر اداره نظارت احتیاطی کلان، بانک مرکزی، تهران، ایران

z.biabani@yahoo.com

مدیریت نقدینگی دولت به زبان ساده به معنای داشتن مقدار مناسب پول در زمان و مکان مناسب است، به طوری که دولت قادر باشد تعهداتش را به طور کامل و به روی مقرر و به صرف ایفا نماید. از وزیرگری‌های اصلی مدیریت نقدینگی مدرن، حساب‌های بانکی متصرکز دولتی و ایجاد حساب واحد خزانه است. در این راستا حساب واحد خزانه با متصرکز کردن حساب‌های دولتی دیدی یکپارچه از منابع نقدی دولت را ارائه می‌دهد. مسئله اصلی پیش‌روی این است که بهترین مکان برای نگهداری حساب اصلی حساب واحد خزانه کجاست و بهترین ساختار این حساب کدام است؟ در این مقاله با توجه به اهمیت موضوع، تجارب پیش از پنجاه کشور منتخب از منظر ساختار و محل استقرار حساب مزبور مورد بررسی قرار گرفت. شواهد تجربی نشان داد که ساختار حساب واحد خزانه در اکثر کشورها جایی بین مدل‌های متصرکز و غیرمتصرکز است. یافته‌ها همچنین حاکی از آن است که محل استقرار حساب اصلی واحد خزانه در اکثر کشورهای مورد بررسی در بانک مرکزی است. در ایران نیز ساختار این حساب از نوع ترکیبی با رویکردی متمایل به متصرکز و محل استقرار آن در بانک مرکزی است.

طبقه‌بندی JEL: G28, H68, H11, H83, H61

واژگان کلیدی: حساب واحد خزانه، مدیریت وجوه نقد دولت، نقدینگی، خزانه‌داری.

\* تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۲/۱۰

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۵/۲۹

## ۱. مقدمه

یکی از مشخصه‌های کارآمدی تأمین مالی دولت به نحوه نگهداری حساب‌های دولتی برمی‌گردد. به عبارتی یکی از نقاط ضعف مهم در مقوله مدیریت مالیه عمومی که نیازمند اصلاح است، داشتن سیستمی پراکنده برای رسیدگی به دریافت‌ها و پرداخت‌های مرتبط با دولت است. در این راستا سیستم حساب واحد خزانه جهت جلوگیری از مواردی همچون رسوب نقدینگی، سوءمدیریت درآمد دولت، سوءاستفاده سازمان‌های وصول کننده درآمد و به منظور شفافیت بیشتر و یکپارچگی تمام حساب‌های دولتی توسط نهادهای بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، توصیه شده است. سیستم حساب واحد خزانه با کمک به تجمعی مانده‌های نقدی دولت، نظارت بر کلیه جریان‌های نقدی دولت را بهبود می‌بخشد.

در ایران بر اساس اصل ۵۳ قانون اساسی، کلیه دریافت‌های دولت در حساب‌های خزانه‌داری کل مرکز می‌شود و همه پرداخت‌ها در حدود اعتبارات مصوب بهموجب قانون انجام می‌گیرد. بر اساس بند (الف) ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی کشور، بانک مرکزی به عنوان بانکدار دولت، وظیفه نگهداری حساب‌های دولتی را بر عهده دارد. همچنین بر اساس ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی، وجودی که از محل درآمدها و سایر منابع تأمین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی افتتاح می‌گردد تحويل شود.

این در حالی است که در چند دهه گذشته بنا به دلایلی از جمله تعدد و پراکنده‌گی جغرافیایی نهادهای دولتی، مرکز ساختار اداری بانک مرکزی در تهران و فقدان زیرساخت‌های لازم در زمینه بانکداری الکترونیک و سامانه‌های نوین بانکداری، نگهداری و انجام کلیه امور بانکی حساب‌های مربوط به دستگاه‌های اجرایی به بانک‌های عامل دارای قرارداد نمایندگی از طرف بانک مرکزی واگذار شده است. شواهد حاکی از آن است که این امر تبعات و مشکلات متعددی را به وجود آورده است. در مواردی نیز برخی قوانین همچون بند (د) ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم

توسعه که بر اساس آن اختیار عمل به دستگاههای دولتی و نهادهای عمومی برای انتخاب بانک عامل اعطا شد، تشدید آشتفتگی در مقوله حسابهای دولتی را در پی داشته است. به طور کلی، برخی مشکلات اصلی ناشی از عدم تمرکز حسابهای دستگاههای اجرایی دولتی نزد سایر بانک‌ها را که از سوی بانک مرکزی عاملیت دارند می‌توان این‌گونه بیان کرد:

- عدم شفافیت مالی در حسابهای دولتی؛
- ناکارآمدی مدیریت منابع به دلیل تأخیر زمانی در جمع آوری مویرگی منابع درآمدی دولت از حسابهای متعدد؛
- عدم امکان تخصیص به موقع مورد نیاز به بخش‌ها و طرح‌های مختلف؛
- رقابت ناسالم برخی بانک‌ها و اعطای اعتبار و تسهیلات توسط بانک‌های عامل جهت جذب منابع دولت؛
- خلق پول بی‌ضابطه از محل رسوب وجهه نزد بانک‌ها به عنوان منابع غیردولتی.

در حال حاضر و بر اساس بند (ب) ماده ۱۷ قانون برنامه پنج ساله ششم توسعه، به منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حسابهای درآمدی و هزینه‌ای دولت، شفافسازی و ایجاد امکان نظارت بر خط بر کلیه حسابهای دستگاههای اجرایی و کاهش اثرات منفی عملیات مالی دولت در نظام بانکی مقرر گشته تا کلیه حسابهای بانکی اعم از ریالی و ارزی، صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح شود. در بند (ب) این قانون کلیه دستگاه‌ها ملزم به انتقال و تمرکز حسابهای بانکی خود به بانک مرکزی شده‌اند و در تبصره ۳ این ماده قانونی به مجازات بانک‌های خاطی اشاره شده است. همچنین در بند الف تبصره ۷ قانون بودجه سنتوای و بند واو تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۴۰۱ راه‌اندازی حساب واحد خزانه تأکید شده است. در بند ز تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ نیز اجرای کامل حساب واحد خزانه مورد تأکید است.

سؤال اصلی پیش روی نویسنده‌گان که انجام این مطالعه را به یک ضرورت تبدیل کرد، این است که بهترین محل برای استقرار حساب اصلی واحد خزانه با توجه به تجارت جهانی کجا است؟ سؤال دیگر این است که بهترین ساختار این حساب کدام است؟ در این تحقیق ضمن

بررسی مبانی نظری و سیر ادبیات مرتبط با ساختار و جایگاه حساب واحد خزانه که جای خالی آن در متون فارسی مشاهده می‌شود، تجربه بیش از پنجاه کشور جهان واکاوی شد. بررسی تأثیر احداث حساب واحد خزانه بر نقدینگی در ایران و هماهنگی لازم بین مدیریت وجوه نقد دولتی و سیاست پولی از اهداف دیگر این مطالعه است.

در مقاله حاضر ضمن اشاره به مطالعات تجربی، مبانی نظری و ادبیات حساب واحد خزانه، الزامات و شروط کلیدی ایجاد این حساب و اهداف مدیریت نوین نقدینگی دولت، بررسی می‌شود. تأثیر حساب واحد خزانه بر نقدینگی در ایران، هماهنگی میان مدیریت نقدینگی دولت با سیاست پولی، بررسی ساختار و جایگاه حساب واحد خزانه در ۵۳ کشور و تحلیل مزایا و معایب استقرار این حساب در بانک مرکزی مواردی است که در بخش یافته‌ها به آن پرداخته شده است. در نهایت نیز جمع‌بندی و نتیجه‌گیری انجام و پیشنهادهایی ارائه شده است.

## ۲. مطالعات تجربی و روش اجرای پژوهش

### مطالعات تجربی

پاتانایک و فینبویم<sup>۱</sup> (۲۰۱۰) در گزارشی که توسط صندوق بین‌المللی پول منتشر شد، ضمن توضیح مفهوم، ویژگی‌های اساسی و مزایای بالقوه حساب واحد خزانه، به ارائه مدل‌ها و رویکردهای جایگزینی برای طراحی حساب واحد خزانه پرداختند. در گزارش «جمعه ابزار ارزیابی سریع حساب واحد خزانه» که سم دنر در فوریه ۲۰۱۴ میلادی تهیه و بانک جهانی منتشر کرد، چهارچوبی مشخص و دقیق در سنجش مرحله به مرحله پیش‌نیازها و زیرساخت‌های لازم برای کار کرد صحیح حساب واحد خزانه و درصد کیفیت ساختار ارائه شده است. این جمعه ابزار به درخواست شاخه اصلاح نهادی و بخش عمومی اروپا و آسیای مرکزی برای ارزیابی عملکرد حساب واحد خزانه در جمهوری قرقیزستان در اکتبر ۲۰۱۲ طراحی و در ادامه به یک جمعه ابزار عمومی برای استفاده در سایر کشورها تبدیل شده است (دنر، ۲۰۱۴).

1. Pattanayak & Fainboim

از جمله مطالعاتی که در موضوع حساب واحد خزانه انجام شده است می‌توان به تحقیق الیموان و دالولونا<sup>۱</sup> (۲۰۲۱) اشاره کرد. این مطالعه که سیستم حساب واحد خزانه در کشور ازبکستان را مورد بررسی قرار داد، حاکی از آن است که وظیفه اصلی خزانه‌داری، ساماندهی بودجه دولتی، شامل مدیریت کیفی و کارآمدتر درآمدهای بودجه است که این وظایف، از طریق حساب واحد خزانه، صورت می‌گیرد. به عبارتی این نوع حساب به عنوان مسیر اصلی بهبود فعالیت خزانه‌داری عمومی، تحت ناظارت وزارت دارایی این کشور اداره می‌شود که منجر به تمرکز حسابداری درآمدهای بودجه در سطح مختلف، با یک حساب واحد می‌گردد. همچنین، عملکرد این حساب منجر به ایجاد کارایی و قابلیت اطمینان بالای تسویه وجوه حساب‌های مناطق، تسريع گردش وجوه خزانه، ارائه سیستم الکترونیکی، کامل و به موقع بودن انتقال وجوه بودجه و افزایش شفافیت بودجه شده است که نهایتاً، زمینه افزایش کیفیت و کارایی حاکمیت مالی، در بخش مدیریت دولتی را فراهم آورده است. اگوان و زود<sup>۲</sup> (۲۰۲۰) تأثیر حساب واحد خزانه را بر درآمد مالیات غیرنفتی کشور نیجریه مورد بررسی قرار دادند. نتایج این تحقیق حاکی از آن است که درآمد ناخالص مالیات‌های غیرنفتی، نسبت به قبل از اجرای حساب واحد خزانه افزایش داشته است. در واقع آن‌ها نشان دادند که پیاده‌سازی حساب واحد خزانه بر درآمد مالیاتی غیرنفتی و عملکرد اقتصادی این کشور تأثیر مثبت داشته است. در پژوهشی دیگر (چوکونونی و چیتسوا، ۲۰۲۰) تأثیر سیاست اجرای حساب واحد خزانه بر فساد کشور نیجریه را بررسی کردند و به این نتیجه رسیدند که پیش‌نیاز شفافیت و کاهش فساد و افزایش پاسخگویی مالی در بخش عمومی، اجرای کامل حساب واحد خزانه است.

کان<sup>۳</sup> (۲۰۱۹) در مطالعه خود، بر اساس آخرین ویرایش قوانین مربوط به توسعه حساب واحد خزانه، به بررسی تأثیرات احتمالی بسط سیستم حساب واحد خزانه در مالیه عمومی در کشور

1. Alimovna & Djalolovna  
2. Ogoun & Zuode  
3. CAN

ترکیه پرداخته است. اولاعویه و طلبوی<sup>۱</sup> (۲۰۱۹) در پژوهش خود به بررسی تأثیر حساب واحد خزانه بر بانکداری پرداختند. نتایج این مطالعه، حاکی از آن است که حساب واحد خزانه، بر سودآوری بانک‌ها و بهبود نقدینگی سپرده‌ها، تأثیر بسزایی داشته است. افر و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۱۷) در مقاله خود به بررسی تأثیر حساب واحد خزانه در جلوگیری از مشکلات مالی، افزایش شفافیت و جلوگیری از سوء مدیریت دولت در کشور نیجریه پرداختند. نتایج این تحقیق نشان داد که استقرار حساب واحد خزانه عملکرد دولت را از منظر پاسخگویی و شفافیت درخصوص عملکرد مالی چیزی در حدود ۵ درصد ارتقا داده است.

روسلاوو و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۱۷) با در نظر گرفتن تجارب پیاده‌سازی حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب، به بررسی ماهیت آن پرداختند و با توجه به مزايا و چالش‌های گوناگون عملیاتی نمودن آن، این نتیجه را ارائه دادند که حساب واحد خزانه، به عنوان یک ابزار مالی، می‌تواند در جلوگیری از مشکلات دریافت و پرداخت، مهار فساد در امور مالی و نیز اصلاح روابط نیروی انسانی و کارکنان دولت، تثبیت شفافیت و ایجاد محیط مالی مناسب، توسط دولت، مورد استفاده قرار گیرد؛ ضمن اینکه اجرای هر چه کامل‌تر آن، وابسته به حمایت قانونی و ایجاد امکانات زیرساختی و تکنولوژیکی است. بشیر<sup>۴</sup> (۲۰۱۶) در مقاله‌ای به بررسی تأثیر حساب واحد خزانه در چگونگی مدیریت مالیه عمومی در کشور نیجریه پرداخت و نشان داد ایجاد حساب واحد خزانه به کاهش شکاف‌های مالی و همچنین ارتقای شفافیت و کیفیت پاسخ‌گویی در نظام مالیه عمومی این کشور منجر می‌شود. وی همچنین بر لزوم توجه قانون گذاران به وضع قوانین در این موضوع نیز تأکید کرد. ایگبکو آیتو و همکاران<sup>۵</sup> (۲۰۱۶) در مطالعه‌ای به بررسی پیاده‌سازی حساب واحد خزانه توسط دولت نیجریه پرداختند. نتایج این تحقیق حاکی از آن است که اجرای

1. Olaoye and Talabi

2. Ofor, et.a

3. RO Salawu, et.a

4. Bashir

5. Igbokwe-Ibeto

حساب واحد خزانه با وجود آثار مثبت، چالش‌هایی را نیز داشته است. لذا به نظر می‌رسد پیاده‌سازی حساب واحد خزانه باید روندی گام به گام داشته باشد تا منجر به بروز مشکلات بینایی نشود. عیسی<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) در پژوهش خود حساب واحد خزانه را به عنوان یک ابزار مالی مدیریتی معرفی می‌کند که در سال‌های اخیر به منظور مدیریت منابع مالی در کشور نیجریه عملیاتی شده است.

در کشور ما نیز ضرورت ایجاد حساب واحد خزانه از سوی مسئولان کاملاً درک و گام‌هایی نیز در این راستا برداشته شده است. مطالعات محدودی نیز با محوریت خزانه‌داری در کشور انجام شده است، هرچند خلاً مطالعات و تحقیقات در موضوع حساب واحد خزانه کاملاً احساس می‌شود. از جمله این مطالعات می‌توان به مطالعه کاکائی و فهیمی (۱۴۰۱) اشاره کرد. در این مقاله حساب واحد خزانه در ایران بر مبنای جعبه‌ابزار (پرسشنامه) پیشنهادی بانک جهانی مورد ارزیابی قرار گرفت. نتایج ارزیابی‌ها نشان می‌دهند که عملکرد حساب واحد خزانه در ایران، ۶۷ درصد است؛ به بیان دیگر، متوسط مایل به خوب (نسبتاً خوب) ارزیابی می‌شود. همچنین بررسی جزئی این مهم حاکی از چالش‌هایی در این حوزه است که با اصلاح و تنظیم قوانین کارآمد و ایجاد زیرساخت‌های لازم بر طرف خواهد شد. بروزوزاده زواره و همکاران (۱۴۰۰) نیز در پژوهشی به طراحی چهارچوبی منسجم و فرآگیر برای بهبود مدیریت منابع مالی خزانه‌داری کل کشور پرداختند. نادری (۱۳۹۶) در مطالعه خود به بررسی اثر اجرای طرح حساب واحد خزانه در مدیریت مالیه عمومی ایران پرداخته است. نتیجه تحقیق وی حاکی از آن است که اجرای حساب واحد خزانه ظرفیتی برای رفع ضعف مالی، ترویج شفافیت و پاسخ‌گویی در نظام مالیه عمومی است. روحانی (۱۳۹۵) در گزارشی با بررسی قوانین و مقررات مرتبط با موضوع نگهداری حساب‌های دولتی و روند مصوبات در این خصوص، تصویری از وضعیت موجود حساب‌های بخش عمومی از حیث تعداد و گردش حساب ارائه و با بررسی مهم‌ترین مشکلات این حوزه،

1. Isa

راهکارهایی در راستای اصلاح این وضع داده است. روحانی و ابوحمزه (۱۳۹۴) در گزارش خود که بر اساس قوانین مصوب مجلس و آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌هایی است که هیئت وزیران یا خزانه‌داری کل کشور تصویب و ابلاغ کرده است، به بررسی ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران پرداختند. یادگاری و مددی (۱۳۹۰) در مقاله‌ای مؤلفه‌های اثرگذار در اصلاح نظام خزانه‌داری را بررسی و پیشنهادهایی نیز جهت اصلاح ساختار خزانه ارائه دادند. صدری‌نیا (۱۳۸۵) نیز در گزارشی به وظایف و نقش خزانه در ارتباط با تمرکز وجوده دریافتی و انجام پرداخت‌های سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دولتی و چگونگی ارتباط آن با خزانه پرداخته است.

## روش اجرای پژوهش

پژوهش حاضر بر حسب هدف کاربردی و از نظر روش، توصیفی محض و از شاخه فراتحلیل است. در این پژوهش با استفاده از روش کتابخانه‌ای و کاوش در منابع علمی معتبر ضمن پرداختن به ابعاد و جهات مختلف مدیریت وجوده نقد دولت، حساب واحد خزانه به عنوان راهکاری نوین برای مدیریت وجوده نقد دولت معرفی و از زوایای گوناگون مورد بررسی قرار می‌گیرد. پس از آن علاوه بر تحلیل تأثیر حساب واحد خزانه بر نقدینگی در ایران بر اساس آخرین آمارهای ارائه شده توسط بانک مرکزی، اشاره‌ای بر هماهنگی مدیریت حساب واحد خزانه و سیاست پولی خواهد شد؛ چراکه هماهنگ نبودن این دو، ممکن است نقض غرض باشد. بعد دیگر این مطالعه، بررسی جایگاه حساب واحد خزانه در کشورهای مختلف و سایر ملاحظات ضروری مربوط به آن است.

## ۳. مبانی نظری

### مدیریت وجوده نقد دولت

با پیشرفت نقش دولت‌ها به سمت ارتقا و ارائه خدمات کارآمد، مدیریت پول نقد در حال تبدیل شدن به عملکرد غالب ادارات خزانه‌داری در وزارت‌های دارایی است. وزارت‌های دارایی علاوه بر تضمین وجوده نقد کافی برای پوشش بدھی‌های دولت، به دنبال به حداقل رساندن مانده‌های نقدی غیرفعال و در عین حال به حداقل رساندن هزینه‌های مالی دولت هستند. مانده‌های نقدی به

پرداخت‌ها کمک می‌کنند، اما باقی ماندن وجه نقد بیش از حد بدون استفاده، بازده منابع دولتی را کاهش می‌دهد.

مدیریت وجود نقد دولتی ممکن است به عنوان «استراتژی و فرآیندهای مرتبط برای مدیریت مقرون به صرفه جریان‌های نقدی کوتاه‌مدت و مانده‌های نقدی دولت، هم در داخل دولت و هم بین دولت و سایر بخش‌ها» تعریف شود. باید توجه داشت که این تعریف هم شامل مسائل مربوط به سیاست و هم طراحی فرآیندهای پیچیده‌تر می‌شود. به علاوه مدیریت جریان‌های نقدی و مانده‌های وجود نقد چالش‌های مختلفی را ایجاد می‌کند. قطعاً یک دولت باید بتواند هزینه‌های خود را به موقع تأمین کند و به تعهدات خود در سراسید آنها عمل کند. اما مقرون به صرفه بودن، کاهش ریسک و کارایی اهداف دیگری هستند. به طور خاص، اهداف مدیریت کارآمد نقدینگی دولت را می‌توان به صورت زیر تعریف کرد:

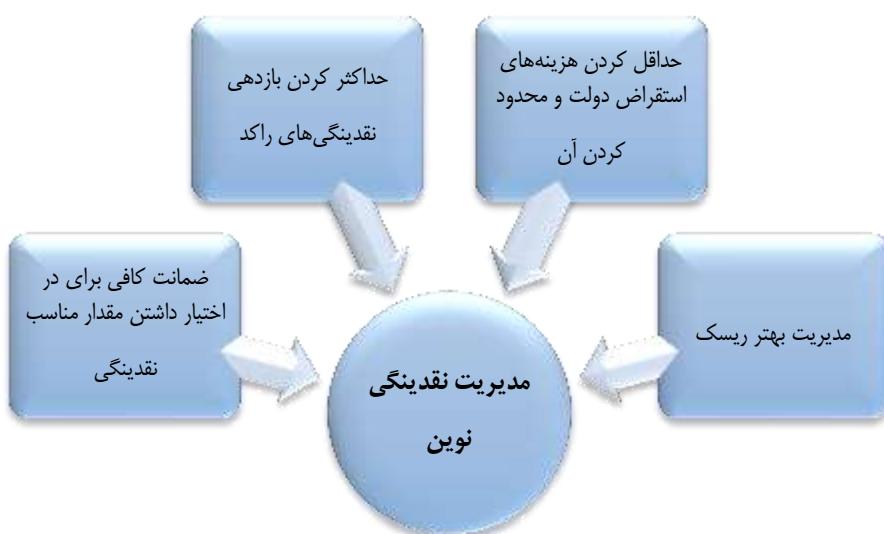
- به حداقل رساندن حجم مانده‌های بیکار نگهداری شده در سیستم بانکی و هزینه‌های اضافی مرتبط با آن
- کاهش ریسک - ریسک عملیاتی، اعتباری و بازار
- افزودن انعطاف‌پذیری به روش‌هایی که از طریق آنها می‌توان زمانبندی جریان‌های نقدی ورودی و خروجی دولت را مطابقت داد
- حمایت از سایر سیاست‌های مالی (ویلیامز، ۲۰۰۴)

از نظر استورکی<sup>۱</sup> (۲۰۰۳)، مدیریت نقدینگی دولت داشتن مقدار مناسب پول در زمان و مکان مناسب است، به‌طوری که دولت قادر باشد تعهداتش را کامل ایفا کند و بیشترین اثرگذاری را در هزینه‌های خود داشته باشد. مدیریت نقدینگی دولت موضوعی ضروری است، زیرا بین زمانبندی پرداخت‌ها و نقدینگی در دسترس دولت همواره ناهم‌زمانی<sup>۲</sup> وجود دارد. حتی اگر بودجه سالانه کاملاً تراز باشد، با تخمین‌های واقع‌بینانه از درآمدها و مخارج، اجرای بودجه در طول سال هموار

1. Storkey  
2. Mismatches

نیست، زیرا زمان‌بندی و فصلی بودن جریان‌های ورودی و خروجی نقدینگی به گونه‌ای است که می‌تواند به مازاد یا کسری موقت نقدینگی منجر شود (روحانی و ابوحزم، ۱۳۹۷).

مدیریت نقدینگی دولت مدیریت صحیح در شیوه جمع‌آوری منابع و توزیع مصارف دولت است. به عبارتی مدیریت نقدینگی دولت از مهم‌ترین فرآیندهای خزانه‌داری است که شامل مواردی همچون: تمرکز مانده وجوه نقد دولت و ایجاد یک حساب واحد خزانه از طریق سیستم‌های مدرن، پردازش مناسب تراکنش‌ها و چهارچوب حسابداری (پردازش معاملات دولت با تکیه بر معاملات الکترونیکی)، بانکی، سیستم‌های پرداخت، توانایی ایجاد نظارت بر جریان نقدینگی ورودی و خروجی و به اشتراک‌گذاری اطلاعات مرتبط با بدھی و مدیریت نقدینگی، توافق رسمی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، استفاده از ابزار کوتاه‌مدت (اوراق بدھی، سپرده‌ها) است (ویلیامز، ۲۰۱۰). برای مدیریت نقدینگی نوین دولت، می‌توان چهار هدف عمده را به شرح زیر متصور شد:



شکل ۱. اهداف مدیریت نقدینگی نوین دولت (منبع: صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۰)

برای مدیریت نقدینگی مؤثر، باید برآوردهای کوتاه‌مدت، دقیق و به موقع از چگونگی جریان‌های نقدی ورودی و خروجی وجود داشته باشد. لایرت<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) در مطالعه خود، به حداقل نویزگی<sup>۲</sup> برای مدیریت نقدینگی نوین در کشورهای پیشرفته اشاره می‌کند که از این میان متمرکز کردن مانده‌های نقدی حساب‌های دولت و ایجاد یک ساختار حساب واحد خزانه به عنوان اولین و بنیادی‌ترین ویژگی معرفی شده است. باید توجه داشت که چگونگی نگهداری حساب‌های دولتی از مواردی است که کارآمدی تأمین مالی دولت را نشان می‌دهد و در این میان بهره‌گیری از روش سیستم حساب واحد خزانه روشی تأیید شده است. به عبارت دیگر، حساب واحد خزانه پیش‌نیاز مدیریت نقدینگی مدرن محسوب می‌شود و ابزاری مناسب برای مقوله خزانه‌داری در راستای ایجاد نظارت و کنترل متمرکز بر منابع نقدی دولت است. مزایای متعدد این روش منجر به افزایش اثربخشی کلی سیستم مدیریت مالیه عمومی (PFM)<sup>۳</sup> می‌شود، لذا پیاده‌سازی حساب واحد خزانه باید با اولویت در دستور کار برنامه‌های اصلاحی مدیریت مالیه عمومی قرار گیرد (پاتانایک و فینبویم، ۲۰۱۱).

برنامه مخارج عمومی و پاسخگویی مالی (PEFA) در سال ۲۰۰۱ توسط هفت شریک توسعه یافته بین‌المللی آغاز شد: کمیسیون اروپا، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و دولت‌های فرانسه، نروژ، سوئیس و بریتانیا. PEFA به عنوان وسیله‌ای برای هماهنگ کردن ارزیابی PFM در

#### 1. Lienert

۲. ویژگی‌های اساسی: تمرکز و تجمع مانده‌های نقدی دولت و ایجاد ساختار سیستم حساب واحد خزانه، در کی روش در مورد پوشش و گستره چهارچوب برنامه‌ریزی نقدینگی، امکان پیش‌بینی و رصد دقیق جریانات نقدی ورودی و خروجی کوتاه‌مدت، پردازش معاملات و چهارچوب حسابداری مناسب، اشتراک به موقع اطلاعات بین خزانه‌داری مرکزی، نهادهای مسئول جمع آوری درآمدها، نهادهای هزینه‌کننده و شعبه‌های خزانه و ترتیبات سازمانی مناسب و مسئولیت‌ها و ویژگی‌های مطلوب.

ویژگی‌های مطلوب: استفاده از سیستم‌های نوین پرداخت و تسویه مدرن بانکی، استفاده از ابزارهای مالی کوتاه‌مدت در بازار مالی به منظور مدیریت نقدینگی و تجمع مدیریت بدھی و مدیریت نقدینگی.

#### 3. Public Financial Management (PFM)

#### 4. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

سراسر سازمان‌های شریک شروع شد. متعاقباً چارچوب PEFA، یک متدولوژی استاندارد برای ارزیابی‌های تشخیصی PFM، ایجاد کرد. دلایل توسعه چنین چارچوبی توسط آلن، شیاوه-کامپو و گاریتی<sup>۱</sup> (۲۰۰۴) مورد بحث قرار گرفته است. از سال ۲۰۰۱ PEFA به استاندارد تأیید شده برای ارزیابی PFM تبدیل شده است. در سال ۲۰۱۹، وزارت‌خانه‌های دارایی جمهوری اسلواکی و لوکزامبورگ شرکای جدید این برنامه شدند.

برنامه PEFA چارچوبی برای ارزیابی و گزارش در مورد نقاط قوت و ضعف مدیریت مالیه عمومی (PFM) با استفاده از شاخص‌های کمی برای اندازه‌گیری عملکرد فراهم می‌کند. برای ارائه تصویری از عملکرد PFM در مقاطع زمانی خاص با استفاده از روشی طراحی شده است که می‌تواند در ارزیابی‌های متوالی تکرار شود و خلاصه‌ای از تغییرات را در طول زمان ارائه دهد. PEFA روشی برای ارزیابی عملکرد مدیریت مالیه عمومی است. این رویکرد ۹۴ ویژگی (بعد) را در ۳۱ مؤلفه کلیدی مدیریت مالیه عمومی (شاخص) در ۷ حوزه وسیع فعالیت (ستون) شناسایی می‌کند. برای هر شاخص، کشورها بر اساس میزان فاصله سیستم‌های PFM آن‌ها با بهترین استانداردهای بین‌المللی، در مقیاس A تا D امتیازبندی می‌شوند.

### **حساب واحد خزانه استانداردی بین‌المللی در حوزه مدیریت نقدینگی دولت**

چگونگی نگهداشت حساب‌های دولتی می‌تواند بیانگر کارآمدی یا ناکارآمدی دولت باشد. در حال حاضر توصیه نهادهای بین‌المللی به منظور اصلاح مدیریت نقدینگی دولت، تأسیس حساب واحد خزانه و متمرکز کردن تمام حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی است. در یک نمای کلی، اهمیت اصلی ایجاد حساب واحد خزانه به وجود آوردن زیرساخت‌های لازم جهت مدرن‌سازی مدیریت وجوه نقد و مدیریت بدھی دولت و همچنین امکان بودجه‌ریزی عملیاتی به صورت واقعی و منسجم و قابل رصد در آینده است.

1. Allen, Schiavo-Campo and Garrity

بنابر اعلام صندوق بین‌المللی پول یکی از راهکارهای اصلی در شرایط کاهش درآمدها و محدود شدن دسترسی به بازارهای مالی در اثر بحران‌های گوناگون همچون پاندمی کووید ۱۹، تمرکز وجوه درآمدی دولت در حساب واحد خزانه، به معنای تجمیع و کاهش برآندگی حساب‌های دولتی است. باید توجه داشت که نقش مدیریت نقدینگی دولت، کمک به هموارسازی اجرای بودجه دولت حتی در شرایط بحران است. وظیفه اصلی مسئولین و افرادی که مدیریت وجوه نقد دولت را بر عهده دارند، تضمین در دسترس بودن نقدینگی کافی برای پرداخت تعهدات مالی دولت در موعد مقرر است. در این راستا تجمیع درآمدهای دولت در حساب واحد خزانه یکی از راهکارهای مدیریت مدرن نقدینگی محسوب می‌شود. به عبارتی کشورهایی که اقدام به گسترش شمول و دامنه پوشش حساب واحد خزانه و همچنین کاهش حساب‌های اضافی می‌نمایند، در واقع به جریانات نقدی کمک می‌کنند تا با سرعت بیشتری در سیستم گردش پیدا کنند. با این حال، بسیاری از دولتها از حساب‌های بانکی متعددی برای وزارت‌خانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی و نهادهای فرابودجه‌ای استفاده می‌کنند که خارج از کنترل خزانه‌داری هستند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۰).

حساب واحد خزانه با اجازه دادن به واحدهای مدیریت وجوه نقد فراتر از نقش پرداخت کننده سنتی خود برای انجام وظایف یک مدیر مالی مدرن، نوسازی فرآیند مدیریت وجوه نقد را تسريع می‌بخشد. یعنی، حساب واحد خزانه آن‌ها را تشویق می‌کند تا برنامه‌ریزی، پیش‌بینی، تأمین مالی و مکانیسم‌های سرمایه‌گذاری مالی کارآمد و همچنین مدیریت جریان‌های نقدی را به طور فعال اتخاذ کنند. به طور خلاصه، حساب واحد خزانه راه را برای اجرای مؤثر سایر ارکان هموار می‌کند (یاکر و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵؛ مو<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶).

1. Yaker et al.

2. Mu

## مروری بر حساب واحد خزانه

سیستم حساب واحد خزانه با کمک به تجمعیع مانده‌های نقدی دولت، نظارت بر کلیه جریان‌های نقدی دولت را بهبود می‌بخشد. در واقع، حساب واحد خزانه با ارائه اطلاعات کامل و به موقع، نظارت منظم و مؤثر را بر منابع نقدی دولت امکان‌پذیر می‌کند؛ همچنین، به تسهیل امور مالی، بهبود مدیریت بدھی، کارایی بیشتر سیاست پولی، شفافیت داده‌های مالی و بانکی منجر می‌گردد و در نهایت بهبود کیفیت اطلاعات مالی و کاهش قابل توجه هزینه‌های دولت را در پی دارد (پاتانایک و فینبویم، ۲۰۱۱).

حساب واحد خزانه یک ساختار یکپارچه از حساب‌های بانکی دولت است که دولت را در تثیت نقدینگی و استفاده بهینه از منابع نقدی کمک می‌کند. از طریق این حساب بانکی و یا مجموعه‌ای از حساب‌های بانکی مرتبط، همه دادوستدها و دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت با یک دیدگاه تلفیقی مشخص می‌شود و وضعیت وجود نقد دولتی به صورت آنی و در هر زمان قابل روئیت است (بشیر، ۲۰۱۶). به بیان دیگر، حساب واحد خزانه یک حساب یا مجموعه‌ای از حساب‌های بانکی مرتبط است که تمام دریافت‌ها و پرداخت‌های دولت از طریق آن‌ها صورت می‌گیرد. لذا این امکان برای دولت وجود دارد که از وضعیت مانده وجود نقدی خود در پایان هر روز مطلع شود. لازم به ذکر است که در حساب واحد خزانه تشخیص تک‌تک تراکنش‌های نقدی در راستای مقاصد کنترلی و گزارش‌گیری امری ضروری است و دسترسی به اهداف مزبور از طریق نظام حسابداری محقق می‌گردد.

به عبارتی، ایجاد حساب واحد خزانه یکی از مهم‌ترین ابزارها در راستای اصلاح نظام مالی از منظر سازمان‌های بین‌المللی همچون صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی است. حساب واحد خزانه یک، حساب یا شبکه‌ای از حساب‌های متصل به هم است که تمام وجود نقد دستگاه‌های حاکمیتی اعم از بودجه‌ای و فرابودجه‌ای در این حساب‌ها متمرکز است و هیچ وجه نقدی متعلق به دولت (حاکمیت) خارج از آن نگهداری نمی‌شود. به این ترتیب، یک مตولی واحد مسئول مدیریت وجود نقد دولت خواهد بود و سعی می‌کند با استفاده از این ابزار با کمترین هزینه

استقرارض، بیشترین استفاده را از منابع نقد دولت برای ایفای تعهدات دولت ببرد. حساب واحد خزانه این امکان را به دولت می‌دهد که منابع نقد و مصارف دولت را روزانه و به‌طور دقیق ثبت کند و نظام‌های دریافت و پرداخت خود را بهبود بخشد. با این ترتیب، می‌تواند با مستمر کز ساختن مانده وجوه حساب‌های دولتی، نظارتی مستمر بر مخارج دولتی داشته باشد؛ چیزی که می‌توان آن را بخشی از هدف انصباط مالی دولت دانست (نعمی‌پور، ۱۳۹۹).

لازم به ذکر است که عملیات حساب واحد خزانه در بیشتر کشورها توسط خزانه‌داری مرکزی یا حسابدار کل در وزارت دارایی مدیریت می‌شود. بر مبنای یک چهارچوب قانونی مشخص، رابطه‌ای این میان سامانه‌های بانک مرکزی و سیستم اطلاعات مدیریت مالی (FMIS)<sup>۱</sup> برقرار می‌شود که به اجرای خود کار عملیات حساب واحد خزانه منجر می‌شود. حساب‌های بانکی حساب واحد خزانه و سامانه‌های پرداخت بین‌بانکی به‌طور معمول توسط بانک مرکزی مدیریت می‌شود. بانک‌های تجاری و سایر نهادهای دولتی نیز ممکن است در عملیات حساب واحد خزانه در گیر شوند (دنر، ۲۰۱۴).

### **اهداف، شروط، ویژگی‌ها و الزامات کلیدی برای ایجاد حساب واحد خزانه**

هدف اولیه یک حساب واحد خزانه اطمینان از کنترل مؤثر مانده وجوه نقد دولت است. تجمیع منابع نقدی از طریق ترتیبات حساب واحد خزانه، مدیریت نقدینگی دولت را با به حداقل رساندن استقرارض تسهیل می‌کند. این صرفه جویی در هزینه ناشی از منافعی است که استفاده از مازاد وجوه نقد در یک حوزه از فعالیت‌های دولت برای پوشش کمبودهای وجوه نقد در حوزه دیگر به وجود آورده است. اگر وجوه نقد یکپارچه نشده باشد، نیازمندی‌های نقدی اضافی باید با صدور بدھی تأمین مالی شود. بنابراین، یک حساب واحد خزانه به خزانه‌داری این امکان را می‌دهد که مانده‌های وجوه نقد را کد در حساب‌های بانکی دولت را به حداقل برساند. کنترل کلی وجوه نقد همچنین سیاست پولی و مدیریت بودجه را تسهیل می‌کند. هدف حساب واحد خزانه در وهله اول

1. Financial Management Information System (FMIS)

اطمینان از پاسخگویی در برابر درآمدهای دولت، افزایش شفافیت و جلوگیری از استفاده نادرست از بودجه‌های عمومی است. استقرار حساب واحد خزانه به ایجاد اطمینان از مدیریت مناسب نقدینگی از طریق حذف رسوب وجه نقد که معمولاً توسط بانک‌های تجاری صورت می‌گیرد، کمک می‌کند و شیوه‌ای برای افزایش وصول درآمدها و پرداخت هزینه‌ها به صورت الکترونیکی است (آدولو<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵).

هدف از اجرای طرح حساب واحد خزانه در اغلب کشورها تأکید بر شفافیت، کارایی و پاسخگویی است. همچنین به منظور بهبود شفافیت و پاسخگویی در مدیریت تأمین مالیه عمومی مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این طرح از طرفی پنهان کاری‌های سازمانی در مورد مدیریت امور مالیه عمومی حذف و آگاهی مدیران مالی و سیاست‌مداران در انجام همه شیوه‌های دادوستد دولتی افزایش می‌یابد. چراکه در سیستم‌های قبلی مذاکره مدیران با بانک‌ها بر سر تأمین نقدینگی آن‌ها و ایجاد مزایایی برای آن‌ها، باعث تأخیر در وصول درآمدهای دولت می‌شد. از طرف دیگر سازمان‌های وصول‌کننده درآمد که از مزایای درآمد حاصل از مجموعه حساب‌های تحت نظر انت خود محروم شده‌اند، پس از الزام واریز درآمدها به حساب واحد خزانه دیگر قادر به تحریف درآمد نیستند. بنابراین، حساب واحد خزانه جدا از شفافیت و پاسخگویی، می‌تواند در بهره‌وری و اقتصادی بودن مدیریت امور مالیه عمومی مؤثر باشد (ایمۀ<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۱۵).

در طراحی سیستم حساب واحد خزانه، به حداقل چهار موضوع اساسی پوشش دهی (شمول، ساختار حساب‌های بانکی دولت، ترتیبات پردازش معاملات و جریان‌های نقدی مرتبط و در نهایت نقش بانک مرکزی و بانک‌های تجاری در مدیریت حساب واحد خزانه و ارائه خدمات بانکی باید توجه داشت. در این سیستم، پوشش دهی باید به گونه‌ای باشد که همه نهادهای بودجه دولتی را در برگیرد. طراحی سیستم حساب واحد خزانه در هر کشور به عواملی همچون توسعه نهادهای

1. Adeolu  
2. Eme

عمومی، سیستم‌های مدیریت مالی، درجه بلوغ نظام بانکی و همچنین فناوری مورداستفاده برای تسویه حساب‌های بین‌بانکی و سیستم‌های تسویه حساب بستگی دارد (پاتانایک و فینبویم، ۲۰۱۱). بر اساس اعلام صندوق بین‌المللی پول، یک حساب واحد خزانه کامل دارای سه ویژگی اصلی است: نخست، چیدمان بانکداری دولتی باید یکپارچه باشد تا امکان نظارت بر جریان وجوده نقد دولت در داخل و خارج از این حساب‌های بانکی برای خزانه‌داری فراهم باشد؛ دوم، هیچ نهاد دولتی دیگری این حساب‌ها را خارج از نظارت خزانه‌داری اداره نمی‌کند؛ و سوم، یکپارچه‌سازی منابع نقدی دولت باید جامع باشد و تمام منابع نقدی دولت اعم از بودجه‌ای و خارج از بودجه را در بر بگیرد. بنابر اعلام این صندوق، حداقل هشت پیش‌نیاز و شرط کلیدی برای ایجاد حساب واحد خزانه به شرح زیر موردنیاز است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۰):



شکل ۲. شروط کلیدی برای ایجاد حساب واحد خزانه (منبع: صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۰)

لازم به ذکر است که سم دنر نیز در مطالعه خود به این هشت پیش‌نیاز که مبتنی بر مدل ارائه شده توسط پاتاناییک (۲۰۱۰) در قالب گزارش صندوق بین‌المللی پول است، اشاره می‌کند. بر اساس مطالعه کان<sup>۱</sup> (۲۰۱۹) که بر پایه آخرین گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول یعنی مطالعه پاتاناییک و فینبویم (۲۰۱۱) و فینبویم و همکاران (۲۰۱۵) انجام شده است، شش ویژگی اصلی مورد نیاز برای ایجاد حساب واحد خزانه مشخص شده است (جدول ۱). باید توجه داشت اولین ویژگی برای ایجاد حساب واحد خزانه، محل استقرار حساب مزبور است که بر اساس مطالعات یاد شده جایگاه آن در نهایت باید در بانک مرکزی باشد. در واقع بررسی مطالعات صندوق بین‌المللی پول بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ حاکی از آن است که برای استقرار حساب واحد خزانه در بانک مرکزی به ترتیب از قیدهای «عموماً» (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۰) تا «معمولأً و ترجيحاً» (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۲) و در نهایت «باید» (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵) استفاده شده است. قرار گرفتن حساب واحد خزانه در بانک مرکزی در گزارش بانک جهانی نیز مورد تأکید قرار گرفته است (هشیم<sup>۲</sup>، ۲۰۱۴، بانک جهانی).

1. CAN  
2. Hashim

جدول ۱. ویژگی‌های اصلی برای ایجاد حساب واحد خزانه

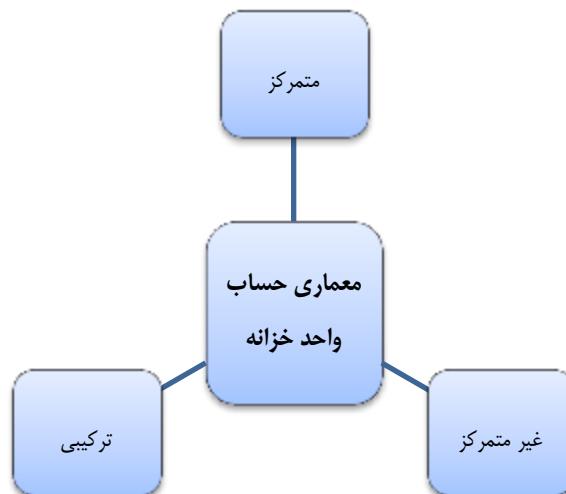
TSA ویژگی‌های	
در راستای جلوگیری از ریسک‌هایی همچون ریسک طرف معامله، ریسک اعتباری و ریسک مخاطرات اخلاقی، حساب واحد خزانه به‌جای بانک‌های تجاری باید در بانک مرکزی ایجاد و مستقر شود.	موقعیت مکانی/ محل استقرار <sup>۱</sup>
واحدهای مسئول مدیریت TSA باید به‌موقع به اطلاعات مربوط به وضعیت کل وجوده نقد دولت دسترسی داشته باشند، به‌طوری‌که بتوانند برنامه نقدی بهتری تهیه کنند و عملیات روزانه خود را در بازارهای مالی انجام دهند.	اطلاعات به‌موقع <sup>۲</sup>
کلیه معاملات باید در موعد مقرر محقق شوند.	معاملات به‌موقع <sup>۳</sup>
ساختار یکپارچه حساب‌های بانکی دولت دیدگاهی یکپارچه از منابع نقدی دولت فراهم و این امکان را ایجاد می‌کند تا منابع نقدی دولت به‌صورت متصرکز مدیریت شود.	تمرکز و ساختار یکپارچه <sup>۴</sup>
این ویژگی به توانایی استفاده از مازاد وجوده نقد یک سازمان برای تأمین کسری وجوده نقد سازمان دیگر اشاره دارد.	قابلیت معاوضه <sup>۵</sup>
حیطه شمول حساب واحد خزانه باید جامع باشد، به‌طوری‌که شامل تمام منابع نقدی دولت و حتی وام‌ها از مؤسسات چندجانبه و منابع کمک‌کننده به‌منظور حصول اطمینان از یکسان‌سازی کامل مانده وجوده نقدی همه نهادهای دولتی شود.	پوشش، شمول <sup>۶</sup>

منبع: کان (۲۰۱۹)

## ساختار حساب واحد خزانه

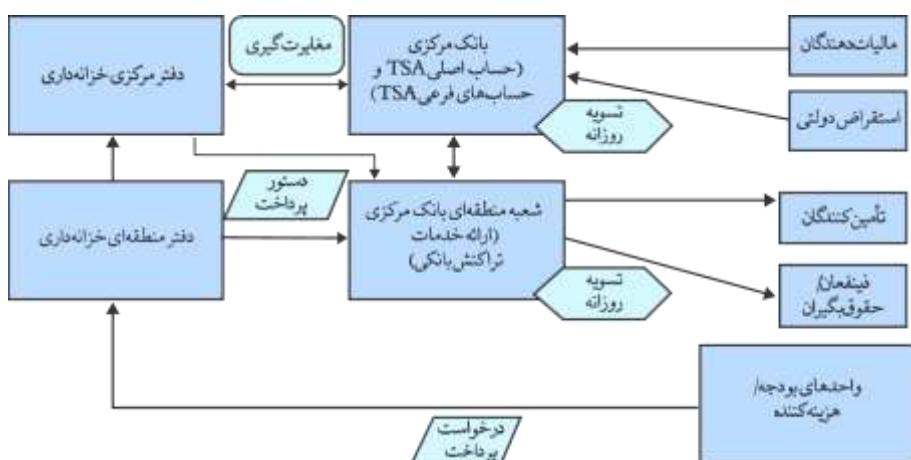
به لحاظ نظری، معماری حساب واحد خزانه را می‌توان بر اساس ساختار حساب‌های بانکی و مدل پردازش معاملات به سه نوع تقسیم کرد. شکل اجرایی حساب واحد خزانه را در یک طبقه‌بندی بسیار کلی به‌صورت متصرکز<sup>۷</sup>، توزیع شده<sup>۸</sup> (غیرمتصرکز) و یا ترکیبی می‌توان تقسیم کرد.

1. Location
2. Timely Information
3. Timely Transactions
4. Concentration or Unified Structure
5. Fungibility
6. Coverage
7. Centralized
8. Distributed

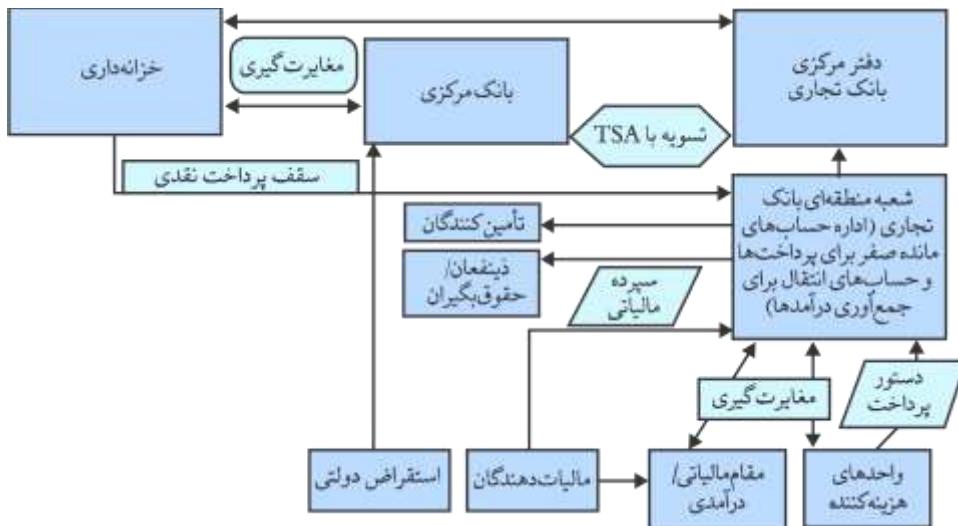


شکل ۳. معماری حساب واحد خزانه (منبع: پاتانایک و فینبویم، صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۱)

در ادامه و در قالب شکل‌های ۴ و ۵ نوعی از سیستم پردازش تراکنش در ساختار مت مرکز و غیرمت مرکز قابل مشاهده است.



شکل ۴. سیستم پردازش تراکنش در مدل مت مرکز (منبع: پاتانایک و فینبویم، صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۱)



شکل ۵. سیستم پردازش تراکنش در مدل غیرمت مرکز (منبع: پاتانایک و فینبویم، صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۱)

باید توجه داشت که هر گزینه TSA (مت مرکز یا غیرمت مرکز) مزایا و معایب خود را دارد. پیاده‌سازی سیستم مت مرکز برای کشورهایی که محدودیت‌های جدی در ظرفیت منابع انسانی یا سیستم‌های فناوری اطلاعات دارند، آسان‌تر به نظر می‌رسد. سیستم غیرمت مرکز می‌تواند ثبات بانک‌های در گیر را حفظ کند و توسعه آینده آن‌ها را تشویق کند، دسترسی شهروندان به خدمات مالی را تقویت کند و به بخش عمومی اجازه دهد از خدمات مالی با کیفیت بهتر بهره‌مند شود. برای هر کشور، تجزیه و تحلیل هزینه و فایده هر گزینه تعیین می‌کند که کدام گزینه می‌تواند بهترین خدمات را با کمترین هزینه ارائه دهد.

#### ۴. یافته‌ها

#### استقرار حساب واحد خزانه و تأثیر آن بر نقدینگی در ایران

پراکنده بودن حساب‌های دولتی منجر به نشت وجوده، اختلاس از بیت‌المال و ناتوانی دولت در اطلاع از مانده دقیق حساب‌های خود است. این امر می‌تواند منجر به پیش‌بینی نادرست هنگام تهیه لوایح بودجه سالانه بشود. به علاوه، قرار گرفتن حساب‌های دولتی در بانک‌های تجاری باعث

می‌شود این بانک‌ها به بزرگ‌ترین ذینفعان وجوه دولتی تبدیل شده و با اینکا به این سپرده‌های دولتی، دیگر تلاش چندانی برای بسیج پول و پس اندازها از سایر بخش‌های اقتصاد نداشته باشند. همچنین، سپرده‌گذاری وجوه دولتی در بانک‌های تجاری بر افشاری ناکارآمدی بانک‌های ضعیف سرپوش گذاشته و مانع از نمایش دقیق وضعیت مالی چنین بانک‌هایی می‌شود.

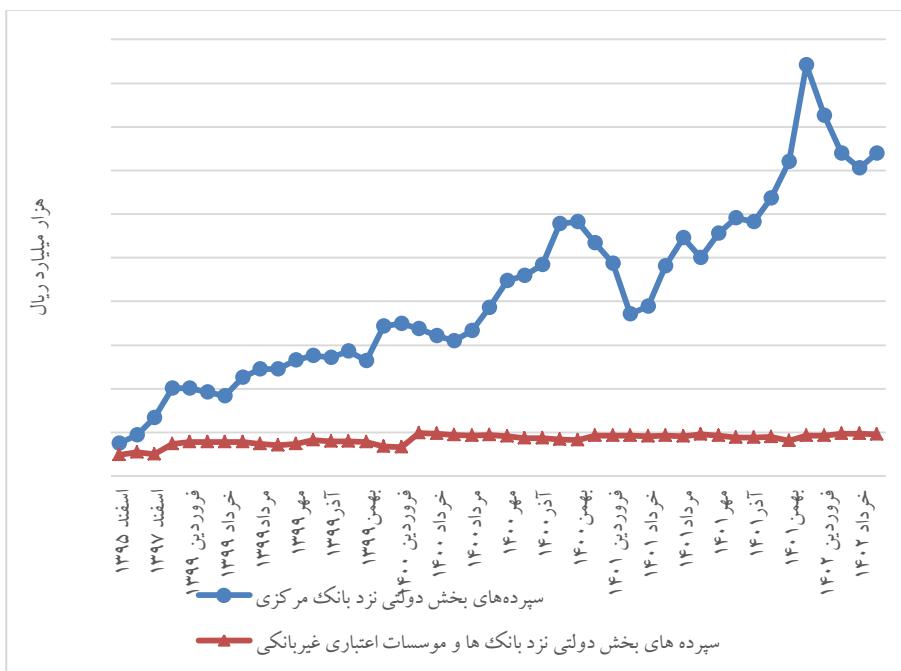
این در حالی است که استقرار حساب واحد خزانه و انتقال وجوه دولتی به این حساب نزد بانک مرکزی، اگرچه منجر به کاهش نقدینگی در دسترس بانک‌ها می‌شود و از این جهت چالش‌هایی را ایجاد می‌نماید، اما شفافیت و پاسخگویی را در عملکرد مالی دولت بهبود بخشیده و پیش‌بینی‌های بودجه‌ای را به واقعیت نزدیک‌تر می‌سازد.

بانک‌ها می‌توانند خلاً ایجاد شده توسط حساب واحد خزانه را با فعالیت‌های بازاریابی استراتژیک برای تضمین و جذب سپرده‌های افراد خصوصی، سازمان‌های تجاری، سازمان‌های خیریه، سازمان‌های مذهبی، نهادهای حاکمیتی غیردولتی و درآمدهای حاصل از سایر مشارکت‌های کوتاه‌مدت پوشش دهنند. به علاوه، حساب واحد خزانه بانک‌ها را مجدداً برای تنوع بخشیدن به سایر حوزه‌های سرمایه‌گذاری و بهبود بازاریابی برای بقا و رشد مستمر هماهنگ می‌کند. همچنین بانک‌ها باید برای مواجهه با عملکردهای اصلی که مجوز آن‌ها را دریافت کرده‌اند، به توان خود اتکا کنند و برنامه‌های بازاریابی قدرتمندی برای تأمین وجوه نقد و جذب سپرده‌ها ایجاد کنند.

در شکل ۶ آمار سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک مرکزی و نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری از سال ۱۳۹۵ تا تیر ۱۴۰۲ آمده است. همان‌طور که مشخص است استقرار حساب واحد خزانه در بانک مرکزی که منجر به تجمع مانده وجوه نقد دولت در این حساب شده است، یک روند صعودی را طی کرده است (نمودار آبی‌رنگ). این روند از ابتدای سال ۱۴۰۱ با الزام قانونی دستگاه‌های دولتی شتاب گرفته است. سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک مرکزی یکی از زیرجزء‌های پایه پولی است و به عنوان بخشی از «خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی» در پایه پولی گزارش می‌شود. خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی یکی از اجزاء پایه

پولی از سمت منابع است که سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک مرکزی کاہنده آن است. بنابراین تجمعی مانده وجوه نقد دولت در حساب واحد خزانه باعث کاہش پایه پولی می‌شود، هرچند این اثر مقطوعی است و در زمان انتقال حساب‌ها اتفاق می‌افتد. در نهایت این اتفاق اثری کاہنده روی نقدینگی دارد.

نمودار نارنجی‌رنگ در این شکل سپرده‌های بخش دولتی در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را از سال ۱۳۹۵ تا تیر ۱۴۰۲ نشان می‌دهد. نکته قابل تأمل در این نمودار، وضعیت و شکل آن است که تقریباً همانند یک خط صاف و هموار بوده که طی این بازه زمانی همواره مقداری کمتر از ۵۰۰ هزار میلیارد ریال را نمایش می‌دهد. سؤالی که به ذهن می‌رسد این است که اگر سپرده‌های بخش دولتی به حساب واحد خزانه نزد بانک مرکزی منتقل شده است (که نمودار آبی‌رنگ گویای این واقعیت است)، چرا این جایه‌جایی سپرده‌های دولتی در نمودار نارنجی‌رنگ مشخص نیست؟ در پاسخ باید گفت: بخش عمده‌ای از آنچه به عنوان ارقام سپرده‌های بخش دولتی در بانک‌ها و مؤسسات اعتباری در داده‌های بانک مرکزی گزارش شده است، در حقیقت مربوط به مانده سپرده‌های حساب ذخیره ارزی و سپرده‌های ریالی صندوق توسعه ملی بوده است! به عبارت دیگر، ارقام واقعی «سپرده‌های بخش دولتی نزد شبکه بانکی» افشا نشده است که علت آن کمبود و عدم دسترسی به اطلاعات این سپرده‌ها بوده است! این رخداد دلیل دیگری بر نقش حساب واحد خزانه در افزایش شفافیت در عملکرد مالی دولت است که ضرورت و اهمیت توجه به حساب واحد خزانه را دوچندان می‌کند.



شکل ۶. مقایسه سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک مرکزی و بانک‌ها (منبع: داده‌های بانک مرکزی)

### هماهنگی مدیریت نقدینگی دولت و سیاست پولی بانک مرکزی

نیازهای مدیریت پول نقد دولت و سیاست پولی معمولاً با هم منطبق هستند. تغییرات در سپرده‌های دولت در بانک مرکزی معمولاً تأثیر مستقل اصلی بر نقدینگی بخش بانکداری داخلی دارد، یعنی افزایش TSA، باعث تخلیه نقدینگی از بانک‌ها می‌شود. اگر دولت بتواند تا حدودی مانده‌های خود را هموار کند، برای کنترل نقدینگی باید وزن کمتری روی عملیات سیاست پولی گذاشته شود. هماهنگی عملیاتی بین بانک مرکزی و مدیران وجوه نقد دولتی مهم است. بنابراین نیاز به توافقی وجود دارد که موارد زیر را پوشش دهد:

- جریان اطلاعات از وزارت دارایی در مورد جریان‌های نقدی مورد انتظار دولت و مانده‌ها در بانک مرکزی؛ این اطلاعات یک ورودی مهم در پیش‌بینی نقدینگی بانک مرکزی است.

- جریان اطلاعات به وزارت دارایی در مورد مانده‌های واقعی دولت در بانک مرکزی (به‌طور ایدئال نزدیک به زمان واقعی، قطعاً روز بعد)
- نحوه و زمان مداخلات مربوطه در بازار؛ زمان‌بندی در طول هفته یا روز حراج؛ و عملیات بازار باز (آلن و همکاران، ۲۰۱۳)

زمانی که بانک مرکزی ابزار کافی (به‌ویژه وثیقه) برای جمع آوری نقدینگی مازاد داخلی از طریق عملیات ریپو نداشته باشد و از اوراق خود برای انهدام نقدینگی استفاده کند، به‌طور بالقوه باعث از هم گسیختگی بازار اوراق بدھی دولتی می‌شود که این می‌تواند بین مدیریت و جوهر نقد دولتی و سیاست پولی تنش ایجاد کند، بنابراین، باید ترتیباتی برای رسیدگی به چنین نگرانی‌هایی ایجاد شود. همچنین در مورد نرخ سود پرداختی به مانده TSA و سایر سپرده‌های دولتی در بانک مرکزی توافق لازم است. اگرچه تجربه بین‌المللی متفاوت است، بهترین روش پرداخت نرخ سود مرتبط با بازار است (ویلیامز، ۲۰۱۰، ص ۱۷).

### ساختار و جایگاه حساب واحد خزانه در کشورهای مختلف

بررسی‌های مقدماتی حاکی از آن است که سیستم حساب واحد خزانه مستقر در بیشتر کشورها بین دو ساختار متمرکز و غیرمتمرکز قرار دارد و حساب اصلی سیستم یادشده نیز به دلایلی همچون جلوگیری از ریسک‌هایی مانند ریسک طرف معامله، ریسک اعتباری و ریسک مخاطرات اخلاقی، به‌جای بانک‌های تجاری باید در بانک مرکزی ایجاد و مستقر شود. با توجه به موارد مطرح شده، در ادامه و در قالب جدول ۲، ساختار حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب (۵۳ کشور) و محل استقرار حساب اصلی این حساب آورده شده است.

## جدول ۲. ساختار حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب

نام کشور	ساختر	جایگاه حساب اصلی
	TSA	TSA
ایران	ترکیبی - متتمرکز	بانک مرکزی
آمریکا	کاملاً متتمرکز - دولت ملی غیرمتتمرکز - دولت فدرال	بانک مرکزی
فرانسه	متتمرکز با حساب‌های فرعی منطقه‌ای از حساب واحد خزانه	بانک مرکزی
انگلستان	کاملاً متتمرکز	بانک مرکزی
سوئد	غیرمتتمرکز	بانک مرکزی
فنلاند	غیرمتتمرکز	بانک مرکزی
استونی	غیرمتتمرکز	بانک مرکزی
روسیه	کاملاً متتمرکز با دفاتر خزانه منطقه‌ای	بانک مرکزی
آلبانی	متتمرکز	بانک مرکزی
ارمنستان	متتمرکز	بانک مرکزی
آذربایجان	-	بانک مرکزی
پلاروس	-	بانک مرکزی
کرواسی	-	بانک مرکزی
گرجستان	متتمرکز	بانک مرکزی
مجارستان	-	بانک مرکزی
قزاقستان	متتمرکز	بانک مرکزی
قرقیزستان	ترکیبی	بانک مرکزی
مقدونیه	متتمرکز	بانک مرکزی
مولداوی	-	بانک مرکزی
مونته‌نگرو	-	بانک مرکزی
رومانی	-	بانک مرکزی
صربستان	متتمرکز	بانک مرکزی
بلغارستان	متتمرکز	بانک مرکزی
اکراین	متتمرکز	بانک مرکزی
بوسنی و هرزوگوین	متتمرکز	بانک مرکزی
تاجیکستان	کاملاً متتمرکز با دفاتر منطقه‌ای خزانه	بانک مرکزی
ترکیه	متتمرکز	بانک مرکزی
استرالیا	ترکیبی	بانک مرکزی

## ادامه جدول ۲. ساختار حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب

نام کشور	ساختر TSA	جایگاه حساب اصلی TSA
نیوزیلند	کاملاً متمرکز	بانک مرکزی
پاکستان	متمرکز	بانک مرکزی
چین	غیرمتمرکز	بانک مرکزی
تُرکیبی از حالت متمرکز و غیرمتمرکز با حسابهای فرعی که برای ردیف وزارت‌خانه‌ها در بانک مرکزی نگهداری می‌شود.		بانک مرکزی
هند		
عراق	-	بانک مرکزی
اندونزی	ترکیبی (متمرکز برای پرداخت‌های کلان و غیرمتمرکز برای پرداخت‌های خرد)	بانک مرکزی
نیجریه	متمرکز	بانک مرکزی
مالی	ترکیبی <sup>۱</sup>	بانک مرکزی آفریقای غربی <sup>۲</sup>
برزیل	کاملاً متمرکز	بانک مرکزی
کلمبیا	ترکیبی	بانک مرکزی
کاستاریکا	ترکیبی	بانک مرکزی
السالوادور	غیرمتمرکز	بانک مرکزی
گواتمالا	غیرمتمرکز	بانک مرکزی
مکزیک	غیرمتمرکز	بانک مرکزی
بولیوی	غیرمتمرکز	بانک مرکزی
اکوادور	متمرکز	بانک مرکزی
هندوراس	متمرکز	بانک مرکزی

۱. هرچند دستورالعمل‌های منطقه‌ای WAEU کاملاً واضح است و سیستم متمرکز را برای ایجاد TSA ترویج می‌کند، اما هنوز همه حساب‌های دولتی مالی به بانک مرکزی منتقل نشده است و تلاش در این خصوص ادامه دارد.

## 2. The Central Bank of West African States (BCEAO)

این مؤسسه بانک مرکزی کشورهای عضو اتحادیه پولی غرب آفریقا (WAMU) است. در حال حاضر، هشت کشور عضو اتحادیه پولی هستند: بنین، بورکینافاسو، ساحل عاج، گینه بیسائو، مالی، نیجر، سنگال و توگو. علاوه بر متمرکز کردن ذخایر نقدی اتحادیه، وظایف اصلی این بانک مرکزی عبارتند از: انتشار ارز، مدیریت سیاست‌های پولی، سازماندهی و نظارت بر فعالیت‌های بانکی و ارائه کمک به کشورهای عضو WAMU.

### ادامه جدول ۲. ساختار حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب

نام کشور	ساختار TSA	جایگاه حساب اصلی TSA
نیکاراگوئه	متمرکز	بانک مرکزی
پاراگوئه	ترکیبی	بانک مرکزی
پرو	ترکیبی	قانوناً در بانک تجاری دولتی اما عملأ در بانک مرکزی
شیلی	غیرمتمرکز	بانک تجاری دولتی
آرژانتین	ترکیبی	بانک تجاری دولتی
پاناما	ترکیبی <sup>۱</sup>	بانک تجاری دولتی <sup>۱</sup>
اروگوئه	ترکیبی	بانک تجاری دولتی
جمهوری دومینیکن	ترکیبی	بانک تجاری دولتی

منبع: یافته‌های تحقیق

### حساب واحد خزانه خارج از بانک مرکزی

در برخی کشورها، همانند بعضی از کشورهای آمریکای لاتین، مانده‌های وجوده دولت به‌طور جزئی یا کامل در خارج از بانک مرکزی، در یک بانک تجاری متعلق به دولت نگهداری می‌شود. چنین بانکی می‌تواند عملکرد ادغام حساب واحد خزانه را فراهم کند و به محافظت از بانک مرکزی در برابر نوسانات در وضعیت نقدی دولت کمک کند. (اگرچه در عمل ممکن است اثر نوسانات روزانه از طریق معاملات بانک واسطه به بازار یا بانک مرکزی منتقل شود).

با این حال، پیاده‌سازی این مدل مستلزم برخی اقدامات حفاظتی است:

- یک توافقنامه نمایندگی شفاف که به خزانه‌داری کنترل واضحی بر تمام مانده‌های دولت می‌دهد که با اطلاعات به موقع و دقیق در مورد آن مانده‌ها پشتیبانی می‌شود
- هماهنگی خوب و به اشتراک گذاری اطلاعات
- ارزیابی ریسک بانک مبتنی بر بازار، کاهش هرگونه مواجهه احتمالی دولت با ریسک اعتباری و مخاطرات اخلاقی

۱. پاناما گزینه دیگری ندارد، زیرا واحد پول آن دلار آمریکا است و بانک مرکزی ندارد.

- شفافیت مالی و هزینه‌ای، پوشش هزینه‌ها و فعالیت‌های انجام شده از طرف دولت. الزامات تحمیل شده توسط دولت بر مدل کسب و کار بانک واسطه نیز ممکن است بانک را برای رقابت با بانک‌های متعارف‌تر ناتوان سازد. بانک ممکن است به شدت به سپرده‌های دولتی یا تأخیر در جمع آوری وجوه برای تأمین مالی کسب و کار خود وابسته شده باشد. ممکن است در حال حاضر از نظر مالی تقویت شده باشد، اما احتمالاً در نتیجه مجبور به انجام تعهدات اجتماعی تحمیل شده توسط دولت خواهد بود. از جنبه‌های دیگر، رقابت ممکن است تحت تأثیر اطلاعات داخلی بانک در مورد کسب و کار دولتی قرار گیرد.

این مدل را نمی‌توان یک شبه اصلاح و تعویض کرد. اگر برداشت مانده‌های مازاد خیلی سریع باشد، ترازنامه بانک ممکن است علی‌رغم پرداخت کارمزد تراکنش‌ها، به‌طور قابل توجهی کوچک شود. این انتقال ممکن است مستلزم برداشت تدریجی مانده‌ها باشد تا به بانک تجاری دولتی فضایی برای تعديل داده شود. البته ممکن است دولت بخواهد به استفاده از این بانک تجاری برای مقاصد مبادلاتی خود ادامه دهد، به‌ویژه در جایی که تنها بانکی است که در شهرهای کوچک‌تر و مناطق روستایی حضور دارد. به نوبه خود، این موضوع ممکن است توانایی بانک را برای حفظ رقابت نامحدود، تحدید سازد، اما به مرور زمان حذف یارانه‌های متقابل داخلی مهم است و در صورت وجود تعهدات اجتماعی، باید با شفافیت بیشتری یارانه پرداخت شود (پسوا و ویلیامز، ۲۰۱۳).

### **مزایا و معایب قرار گرفتن حساب واحد خزانه در بانک مرکزی**

قرار دادن حساب واحد خزانه در بانک مرکزی در مقایسه با نگهداری حساب در یک بانک تجاری خصوصی یا دولتی دارای مزايا و معایب مختلفی است (جدول ۳). اين مزايا شامل حذف (یا کاهش قابل توجه) ريسک اعتباری یا ريسک طرف مقابل و جلوگيري از مخاطره اخلاقی است، بنابراین خطراتی که اگر حساب يادشه در یک بانک تجاری مستقر شود می‌تواند قبل توجه باشد. به عبارت بهتر بانک مرکزی نسبت به بانک‌های تجاری پناهگاه بسیار امن‌تری برای سپرده‌های دولتی است.

در اکثر کشورهای منطقه آمریکای لاتین قانون، بانکی (صندوقدار عمومی)<sup>۱</sup> را که منابع حساب واحد خزانه را تجمعی می‌کند، تعیین کرده است. در یازده کشور این منطقه این وظیفه بر عهده بانک مرکزی است. جالب توجه است که در دو اقتصاد از سه اقتصاد منطقه که کاملاً دلاری شده‌اند (اکوادور و السالوادور) بانک مرکزی به عنوان صندوقدار عمومی برای منابع حساب واحد خزانه عمل می‌کند. در شش کشور قانون، یک بانک تجاری دولتی را ملزم می‌کند که نقش صندوقدار عمومی را ایفا کند (آرژانتین، شیلی، جمهوری دومینیکن، پاناما، پرو، اروگوئه).<sup>۲</sup> در پرو، قانون بیان می‌کند که حساب مزبور باید در بانک ملی<sup>۳</sup> نگهداری شود، گرچه انتقال روزانه بخش بزرگی از منابع دولتی به بانک مرکزی پرو<sup>۴</sup> نشان می‌دهد که در عرصه عمل، حساب یادشده بیشتر در بانک مرکزی عمل می‌کند.

۱ این مطالعه در مورد بانکی که TSA در آن نگهداری می‌شود که در برخی کشورها ممکن است بانک مرکزی نباشد، بلکه یک بانک تجاری عمومی باشد، اصطلاح «بانک صندوقدار عمومی» را به کار می‌برد. اصطلاح «بانک صندوقدار کمکی» به بانک‌های تجاری اطلاق می‌شود که به خزانه خدمات ارائه می‌کنند.

۲ در آرژانتین، نقش صندوقدار عمومی توسط بانک ملی آرژانتین (Banco de la Nación Argentina)، در شیلی، توسط بانک دولتی (Banco del Estado)، در پاناما، توسط بانک ملی پاناما (Banco Nacional de Panamá)؛ در جمهوری دومینیکن، توسط بانک ذخیره (Banco de Reservas)؛ و در اروگوئه، توسط بانک جمهوری شرقی اروگوئه (Banco de la República Oriental del Uruguay) انجام می‌شود.

3. Banco de la Nación

4 Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)

جدول ۳. مزایا و معایب TSA در بانک مرکزی

معایب	مزایا
ریسک ناتوانی بانک مرکزی در پرداخت پاداش به مانده‌های نقدی TSA یا تعیین نرخ‌های بهره پایین‌تر از بازار (کمتر از نرخ‌های رائمه شده توسط بانک‌های تجاری). با این حال، اگر وجود نقد با حفظ حداقل و پایدار مانده در بانک مرکزی و سرمایه‌گذاری وجه نقد مازاد در بانک‌های تجاری به طور فعال مدیریت شود، می‌توان این ضرر را کاهش داد.	ریسک طرف مقابل و ریسک اعتباری حداقل می‌گردد.
اگر خزانه‌داری نتواند در مدیریت فعال وجود نقد نقش مؤثر ایفا کند، حرکت وجود نقد آن تأثیر پولی قوی و مستقیمی بر اقتصاد خواهد داشت (به عنوان مهم‌ترین نهاد در بحث تجهیز منابع اقتصاد) که بانک مرکزی را مجبور می‌کند تا عملیات بازار باز قابل توجهی را برای کنترل نقدینگی انجام دهد و در نتیجه بر وضعیت مالی بانک مرکزی تأثیر می‌گذارد. در این صورت هزینه و تلاش برای کنترل نقدینگی متوجه بانک مرکزی خواهد شد. اگر در نتیجه این فعالیت‌ها، بانک مرکزی متحمل زیان شود و از آنجا که این موارد تحت پوشش دولت نیست، استقلال بانک به خطر می‌افتد.	هیچ‌گونه ریسک مخاطره اخلاقی وجود ندارد.
	هیچ بانک تجاری دولتی نسبت به بقیه بانک‌های تجاری در موقعیت برخورداری از سود قرار نمی‌گیرد. (قرار گرفتن TSA در یک بانک تجاری اعتراض سایر بانک‌های تجاری را به دنبال دارد.)
	اگر خزانه‌داری از مدیریت فعال وجود نقد برای حفظ مانده‌های کم و باثبات در بانک مرکزی استفاده کند، تأثیر مستقیم پولی جریان ورودی و خروجی خزانه و همچنین تلاش بانک برای به حداقل رساندن تغییرات در نقدینگی سیستم بانکی به حداقل می‌رسد. تلاش و هزینه‌های کنترل نقدینگی در این صورت به عهده خزانه‌داری یا وزارت دارایی است.
	هماهنگی بین سیاست‌های مالی و پولی را تسهیل می‌کند.

### جدول ۳. مزایا و معایب TSA در بانک مرکزی

معایب	مزایا
	ترتیبات بانکی مقرن به صرفه و تسويه حساب سریع را تسهیل می‌کند. می‌توان توافق کرد که بانک مرکزی به عنوان اتاق پایپایی عملیات دولت عمل کند که می‌تواند تسويه حساب‌ها را سرعت بخشد.
	کمک به مدیریت کارآمد نقدینگی دولت و تسهیل هماهنگی بانک مرکزی در عملیات سیاست پولی خود در مدیریت نقدینگی در اقتصاد با عملکردهای مدیریت نقدینگی و بدھی دولت.
	امکان شفافسازی ترتیبات بانکی و سیاست‌های پاداش‌دهی بین خزانه‌داری و بانک مرکزی را فراهم می‌کند. (معمولًاً زمانی که بانک مرکزی به عنوان اتاق پایپایی عملیات دولت انجام وظیفه می‌کند، یک توافقنامه سطح خدمات برای روشن کردن تمدهات و مسئولیت‌ها مذکوره می‌شود)
	از غیرواقعی جلوه دادن ترازنامه بانک تجاری جلوگیری می‌شود.
	قرار گرفتن TSA در یک بانک تجاری ممکن است این تلقی را برای سیاست‌گذار و قانون‌گذار به وجود آورد که با اعطای این امتیاز می‌توان تکالیف متعدد بودجه‌ای را بر دوش این بانک تجاری قرار داد. این اتفاق با هدر رفت منابع بانکی و عدم تخصیص بهینه این منابع همراه است.
	جلوگیری از نشست مالی و اختلاس و ارتقای شفافیت‌های مالی بودجه‌ای

منبع: صندوق بین‌المللی پول (۲۰۱۵) و یافته‌های تحقیق

### ۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بهره‌گیری از سیستم حساب واحد خزانه یکی از پیش‌نیازهای اصلی به منظور مدیریت صحیح در شیوه جمع‌آوری منابع و توزیع مصارف دولت است. حساب واحد خزانه به عنوان ابزاری برای

ایجاد یک ساختار واحد و یکپارچه از حساب‌های بانکی از طریق بانک مرکزی باعث می‌شود تمام درآمدهای مالیاتی و غیر مالیاتی جمع‌آوری و پرداخت‌ها به درستی و به موقع ساماندهی شوند. از منظر مدیریت نقدینگی دولت، این موضوع که کلیه وجوده نقد دولتی در یک حساب اصلی خزانه در بانک مرکزی تجمعی شود امری بسیار مهم است زیرا از این طریق از رسوب مانده‌های وجوده دولتی در حساب‌های بانک تجاری خارج از حوزه خزانه‌داری و کنترل وزارت دارایی جلوگیری می‌شود.

ساختار حساب واحد خزانه در یک دسته‌بندی کلی در قالب متمرکز، غیرمتتمرکز و ترکیبی از دو حالت مزبور تعریف می‌شود. بررسی سیر تاریخی این مهم از منظر صندوق بین‌المللی پول، به‌ویژه در خصوص مقوله محل استقرار حساب اصلی واحد خزانه قابل تأمل است. در اولین گزارش ارائه شده توسط این نهاد در سال ۲۰۱۰ عنوان شده است که حساب واحد خزانه، «عمولاً در بانک مرکزی نگهداری می‌شود، هرچند که به لحاظ نظری، حساب اصلی یک سیستم حساب واحد خزانه ممکن است در یک بانک تجاری نیز باشد. در گزارش سال ۲۰۱۲ از قید «عمولاً و ترجیحاً» به منظور محل استقرار حساب مذکور در بانک مرکزی یادشده است. در ادامه و در مطالعه سال ۲۰۱۵ این صندوق از قید «باید» برای محل استقرار آن در بانک مرکزی استفاده شده است.

از مهم‌ترین دلایل استقرار حساب واحد خزانه در بانک مرکزی بر اساس مطالعات بین‌المللی به مواردی همچون جلوگیری از ریسک‌های طرف معامله، اعتباری و ریسک مخاطرات اخلاقی می‌توان اشاره کرد. به عبارت بهتر محل استقرار حساب واحد خزانه باید در بانک مرکزی باشد زیرا منابع نگهداری شده در آن محل در مقایسه با سپرده‌های بانک‌های تجاری خصوصی یا دولتی در معرض ریسک کمتر طرف مقابل قرار دارند و لذا با مخاطرات اخلاقی مواجه نمی‌شوند. به علاوه نگهداری حساب‌های دولتی در بانک مرکزی امکان اجتناب از قرار گرفتن در معرض ریسک اعتباری مربوط به تعامل با بانک‌های تجاری را نیز فراهم می‌کند. در حالی که نگهداری وجه نقد خزانه‌داری دولتی در بانک‌های تجاری ممکن است بر کارایی هماهنگی سیاست‌های

پولی و مالی تأثیر سوء بگذارد. به طور کلی به نظر می‌رسد در صورت استقرار حساب اصلی واحد خزانه در بانک تجاری به جای بانک مرکزی مقوله شفافیت مالی دچار تزلزل جدی گردد.

در ایران مطابق ماده ۱۲ قانون پولی و بانکی بانک مرکزی بانکدار دولت است و بر اساس ماده ۲۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و ماده ۱۷ قانون برنامه ششم توسعه، کلیه حساب‌های اصلی دستگاه‌های اجرایی باید نزد بانک مرکزی استقرار پیدا کند. بررسی کشورهای منتخب نیز حاکی از آن است که محل استقرار حساب یادشده به غیر از چند مورد (آن هم به دلیل عدم وجود بانک مرکزی یا ضعف آن)، در بانک مرکزی است. در نهایت و در یک جمله می‌توان گفت که بانک مرکزی نسبت به بانک‌های تجاری پناهگاه بسیار امن‌تری برای سپرده‌های دولتی است.

## منابع

- دنر، سم (۱۴۰۲). جعبه ابزار ارزیابی سریع حساب واحد خزانه (گزارش بانک جهانی)، مترجمان. م. ح. نعیمی‌پور و م. جهاندیده. تهران: مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه.
- روحانی، علی. (۱۳۹۵). آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۴. ابعاد نگهداری حساب‌های دولتی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- روحانی، علی، ابوحمزه، داریوش. (۱۳۹۴). ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران (ویرایش اول). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- روحانی، علی، ابوحمزه، داریوش. (۱۳۹۷). تحلیل و نقد فرآیندهای مدیریت نقدینگی خزانه دولت در ایران. فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۳ (۷۴) ۲۱۹-۲۵۶.
- صدری‌نیا، محمد. (۱۳۸۵). سابقه و کارکردهای خزانه‌داری در نظام بودجه‌ای ایران. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.
- کاکانی، جمال، فهیمی، بهاره. (۱۴۰۱). ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران. فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه، ۲ (۸)، ۴۵-۷۲.

نادری، فؤاد. (۱۳۹۶). تأثیر اجرای حساب واحد خزانه (TSA) بر مدیریت مالی بخش عمومی. نخستین کنفرانس بین‌المللی حسابداری و مدیریت، شرکت علمی پژوهشی امیدپژوه آتیه کردستان، دانشگاه کردستان.

نعمی‌پور، محمدحسین. (۱۳۹۹، ۳۱ اردیبهشت). انضباط مالی و حساب واحد خزانه: آیا ابزارهای لازم برای انضباط مالی در ایران وجود دارد. دنیای اقتصاد، برگرفته از <https://www.magiran.com/article/4044998>

یادگاری، سیامک، علی مددی، مهدی. (۱۳۹۰). بررسی نکاتی پیرامون اصلاح نظام خزانه‌داری دولت. *مجله اقتصادی-ماهnamه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*. ۱۱ (۱ و ۲)، ۱۵۴-۱۱.

.۱۴۵

- Adeolu, I. A. (2015). Understanding the treasury single account (TSA) system: Things you should know. *Business & Economy, Market Development*, 2(3), 14-25.
- Alimovna, P. Z., & Djalolovna, R. N. (2021). Development Prospects The Public Treasury. *International Journal Of Discourse On Innovation, Integration And Education*, 2(1), 1-6.
- Allen, R. S. Schiavo-Campo and C. Garrity. (2004). *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*. Washington, DC: World Bank.
- Allen, R. Hemming, R, & Potter, B. H. (Eds.). (2013). *The international handbook of public financial management*. London: Palgrave macmillan.
- Bashir, Y. M. (2016). Effects of treasury single account on public finance management in Nigeria. *Research Journal of Finance and Accounting*, 7(6).
- CAN, B. (2019). The likely impact of extended Turkish treasury single account system on public finance in Turkey. *Journal of BRSA Banking & Financial Markets*, 13(2).
- Eme, O. I, Chukwurah, D. C, & Iheanacho, E. N. (2015). An analysis of pros and cons treasury single account policy in Nigeria. *Arabian journal of business and management review (OMAN chapter)*, 5(4), 20.
- Fainboim Yaker, I, & Pattanayak, S. (2010). Treasury single account: Concept, design, and implementation issues (IMF Working Papers). 1-45.
- Government Cash Management under Fiscal Stress. 29 April (2020). [www.imf.org > Publications > covid19-special-notes](http://www.imf.org/publications/covid19-special-notes).
- Hashim, A. (2014). *A Handbook on Financial Management Information Systems for Government.: A Practitioners Guide for Setting Reform Priorities, Systems Design, and Implementation*. World Bank.
- Igbokwe-Ibeto, C. J, Nkomah, B. B, Osakede, K. O, & Kinge, R. F. (2016). *Treasury Single Account–Transparency and Accountability in Public Finance*

- Management in Nigeria: The Journey So Far. *Africa's Public Service Delivery & Performance Review*, 4(2), 342-359.
- Isa, A. A. (2016). The treasury single account (TSA) as an instrument of financial prudence and management: prospects and problems. *Research Journal of Finance and Accounting*, 7(4), 66-71.
- Lienert, I. (2009). Modernizing Cash Management (No. 2009/003). International Monetary Fund.
- Mu, Y. (2006). Government cash management: Good practice & capacity-building framework (The World Bank Financial Sector Discussion Series Working Paper, Report Number: 96463). Washington DC, USA: The World Bank.
- Ofor, N. T., Omaliko, L. E., & Okoli, F. C. (2017). Effect of treasury single accounts (TSA) on the performance of ministries, departments and agencies (MDA) in Nigeria. *Trends Economics and Management*, 11(29), 59-68.
- Ogoun, S., & Zuode, O. T. K. (2020). Federally Collected Non-oil Tax Revenue and National Economic Performance in Nigeria: A Pre-post Treasury Single Account Implementation Assessment. *Journal of Finance and Accounting*, 8(4), 190.
- Olaoye, F. O., & Talabi, O. A. (2019). Impact of treasury single account (TSA) on the financial performance of deposit money banks (DMBs) in Nigeria: a pre-post analysis. *Open Journal of Social Sciences*, 7(5), 332-347.
- Pessoa, M., & Williams, M. J. (2013). Government cash management: relationship between the treasury and the Central Bank. International Monetary Fund.
- Storkey, I. (2003). The governance brief: Government cash and treasury management reform (Issue 7-2003).
- Widodo, R., Sihombing, W. P., Budhisusetyo, A., & Harjowiryono, M. (2014). Cash management reform in Indonesia: making the state money work harder (No. 92214, pp. 1-244). The World Bank.
- Williams, M. (2010). Government cash management: its interaction with other financial policies. Technical Notes and Manuals, 2010(013).
- Yaker, I. F., & Pattanayak, S. (2011). Treasury single account: an essential tool for government cash management. International Monetary Fund.
- Yaker, I. F., de Albuquerque, C. M., & Vargas, J. A. (2015). The treasury single account in Latin America: An essential tool for efficient treasury management. In *Public Financial Management in Latin America*. Inter-American Development Bank.

## فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی