**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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ] [ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

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

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

**مهدی بختیار**
دکتری اقتصاد، پژوهشگر پژوهشکده پولی و بانکی، بانک مرکزی (نویسنده مسئول)
mehdi.bakhtiar@yahoo.com
**زینب بیابانی**
دکتری مالی، پژوهشگر اداره نظارت احتیاطی کلان، بانک مرکزی، تهران، ایران
z.biyabani@yahoo.com

مدیریت نقدینگی دولت به زبان ساده به معنای داشتن مقدار مناسب پول در زمان و مکان مناسب است، به‌طوری‌که دولت قادر باشد تعهداتش را به‌طور کامل و به روشی مقرون‌به‌صرفه ایفا نماید. از ویژگی‌های اصلی مدیریت نقدینگی مدرن، حساب‌های بانکی متمرکز دولتی و ایجاد حساب واحد خزانه است. در این راستا حساب واحد خزانه با متمرکز کردن حساب‌های دولتی دیدی یکپارچه از منابع نقدی دولت را ارائه می‌دهد. مسئله اصلی پیش‌روی این مطالعه 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 بیش 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 متمرکز و غیرمتمرکز 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 متمرکز و محل استقرار آن در بانک مرکزی است.

طبقه‌بندی JEL: H61، H83، H11، H68، G28
واژگان کلیدی: حساب واحد خزانه، مدیریت وجوه نقد دولت، نقدینگی، خزانه‌داری.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

* 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 وصول‌کننده 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 تجمیع 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 متمرکز 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 به‌عنوان بانکدار دولت، وظیفه نگهداری حساب‌های دولتی را بر عهده دارد. همچنین بر اساس ماده ۳۹ قانون محاسبات عمومی، وجوهی 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 تحویل شود.

این در حالی است که در چند دهه گذشته بنا به دلایلی ازجمله تعدد و پراکندگی جغرافیایی نهادهای دولتی، تمرکز ساختار اداری بانک مرکزی در تهران و فقدان زیرساخت‌های لازم در زمینه بانکداری الکترونیک و سامانه های 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 به‌وجود آورده است. در مواردی نیز برخی قوانین همچون بند (د) ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

توسعه که بر اساس آن اختیار عمل به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی برای انتخاب بانک عامل اعطا شد، تشدید آشفتگی در مقوله حساب‌های دولتی را در پی داشته است. به‌طورکلی، 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 جمع‌آوری مویرگی منابع درآمدی دولت از حساب‌های متعدد؛
- عدم امکان تخصیص به‌موقع منابع 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 وجوه نزد بانک‌ها به عنوان منابع غیردولتی.

در حال حاضر و بر اساس بند (ب) ماده ۱۷ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه، به‌منظور افزایش سرعت و کارایی گردش حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت، شفاف‌سازی و ایجاد امکان نظارت برخط بر کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرایی و کاهش اثرات منفی عملیات مالی دولت 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 7 قانون بودجه سنواتی 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 پیش‌روی نویسندگان که انجام این مطالعه را به یک ضرورت تبدیل کرد، این است که بهترین محل برای استقرار حساب اصلی واحد خزانه با توجه به تجارب جهانی کجا است؟ سؤال دیگر این است که بهترین ساختار این حساب کدام است؟ در این تحقیق ضمن

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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[1] (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 «جعبه 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 مرحله‌به‌مرحله پیش‌نیازها و زیرساخت‌های لازم برای کارکرد صحیح حساب واحد خزانه و درصد کیفیت ساختار ارائه شده است. این جعبه 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 جعبه ابزار عمومی برای استفاده در سایر کشورها تبدیل شده است (دنر، ۲۰۱۴).

1. Pattanayak & Fainboim

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

از جمله مطالعاتی که در موضوع حساب واحد خزانه انجام شده است می‌توان به تحقیق الیموان و دالولونا[1] (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 می گیرد. به عبارتی این نوع حساب به عنوان مسیر اصلی بهبود فعالیت خزانه‌داری عمومی، تحت نظارت وزارت دارایی این کشور اداره می‌شود که منجر به تمرکز حسابداری درآمدهای بودجه در سطوح مختلف، با یک حساب واحد می گردد. همچنین، عملکرد این حساب منجر به ایجاد کارایی و قابلیت اطمینان بالای تسویه وجوه حساب‌های مناطق، تسریع 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[2] (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 مالیات های 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 چینتوا، 2020) 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[3] (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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

ترکیه پرداخته است. اولاعویه و طلبی[1] (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[2] (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[3] (۲۰۱۷) با در نظر گرفتن تجارب پیاده‌سازی حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب، به بررسی ماهیت آن پرداختند و با توجه به مزایا و چالش‌های گوناگون عملیاتی نمودن آن، این نتیجه را ارائه دادند که حساب واحد خزانه، به‌عنوان 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[4] (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 قانون‌گذاران به وضع قوانین در این موضوع نیز تأکید کرد. ایگبکو آیبتو و همکاران[5] (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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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 بنیادین نشود. عیسی[1] (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 خلأ 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 برطرف خواهند شد. برزوزاده زواره و همکاران (۱۴۰۰) نیز در پژوهشی به طراحی چهارچوبی منسجم و فراگیر 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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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 وجوه دریافتی و انجام پرداخت‌های سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی دولتی و چگونگی ارتباط آن با خزانه پرداخته است.

## روش اجرای پژوهش

پژوهش حاضر برحسب 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 وجوه نقد دولت، حساب واحد خزانه به‌عنوان راهکاری نوین برای مدیریت وجوه نقد دولت معرفی و از زوایای گوناگون مورد بررسی قرار می‌گیرد. پس از آن علاوه‌بر 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 وجوه 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 وجوه نقد کافی برای پوشش بدهی‌های دولت، به دنبال به حداقل رساندن مانده‌های نقدی غیرفعال و در عین حال به حداقل رساندن هزینه‌های مالی دولت هستند. مانده‌های نقدی به

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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

مدیریت وجوه نقد دولتی ممکن است به عنوان «استراتژی و فرآیندهای مرتبط برای مدیریت مقرون‌به‌صرفه 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. به‌علاوه مدیریت جریان‌های نقدی و مانده‌های وجوه نقد چالش‌های مختلفی را ایجاد می‌کند. قطعاً یک دولت باید بتواند هزینه‌های خود را به موقع تأمین کند و به تعهدات خود در سررسید آن‌ها عمل کند. اما مقرون‌به‌صرفه 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[1] (۲۰۰۳)، مدیریت نقدینگی دولت داشتن مقدار مناسب پول در زمان و مکان مناسب است، به‌طوری‌که 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[2] وجود دارد. حتی اگر بودجه سالانه کاملاً تراز باشد، با تخمین‌های واقع‌بینانه از درآمدها و مخارج، اجرای بودجه در طول سال هموار

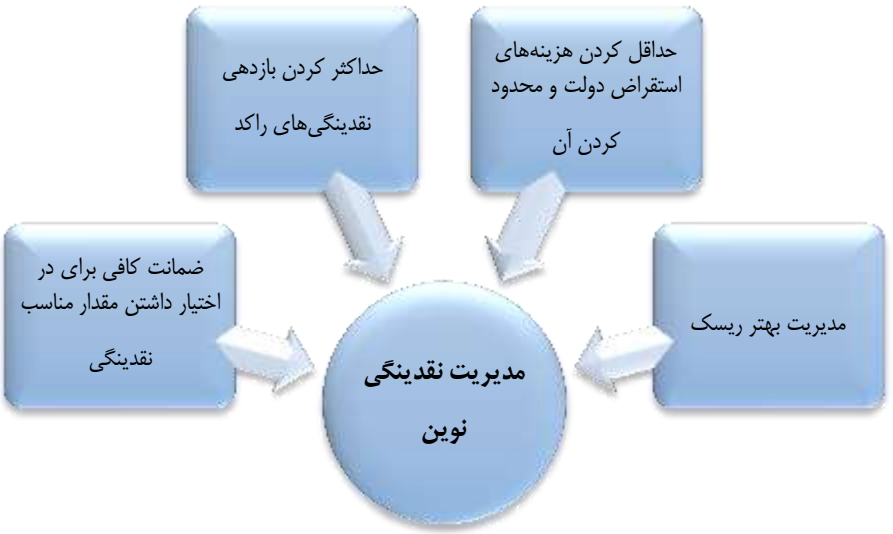
1. Storkey
2. Mismatches

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

نیست، زیرا زمان‌بندی و فصلی بودن جریان‌های ورودی و خروجی نقدینگی به‌گونه‌ای است که می‌تواند به مازاد یا کسری موقت نقدینگی منجر شود (روحانی و ابوحمزه، 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 بدهی و مدیریت نقدینگی، توافق رسمی بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، استفاده از ابزار کوتاه‌مدت (اوراق بدهی، 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)

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

برای مدیریت نقدینگی مؤثر، باید برآوردهای کوتاه‌مدت، دقیق و به موقع از چگونگی جریان‌های نقدی ورودی و خروجی وجود داشته باشد. لاینرت[1] (۲۰۰۹) در مطالعه خود، به حداقل نُه ویژگی[2] برای مدیریت نقدینگی نوین در کشورهای پیشرفته اشاره می کند که از این میان متمرکز کردن مانده‌های نقدی حساب‌های دولت و ایجاد یک ساختار حساب واحد خزانه به‌عنوان 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 بهره گیری از روش سیستم حساب واحد خزانه روشی تأییدشده است. به‌عبارت 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)[3] 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[4] (PEFA) در سال ۲۰۰۱ توسط هفت شریک توسعه‌یافته بین‌المللی آغاز شد: کمیسیون اروپا، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و دولت‌های فرانسه، نروژ، سوئیس و بریتانیا. PEFA به‌عنوان وسیله‌ای برای هماهنگ کردن ارزیابی PFM در

1. Lienert

۲. ویژگی‌های اساسی: تمرکز و تجمیع مانده‌های نقدی دولت و ایجاد ساختار سیستم حساب واحد خزانه، درک روشن 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 تجمیع مدیریت بدهی و مدیریت نقدینگی.

3. Public Financial Management (PFM)
4. Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]
[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

سراسر سازمان‌های شریک شروع شد. متعاقباً چارچوب PEFA، یک متدولوژی استاندارد برای ارزیابی‌های تشخیصی PFM، ایجاد کرد. دلایل توسعه چنین چارچوبی توسط آلن، شیاوو-کامپو و گاریتی[1] (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. PEFA 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 بدهی دولت و همچنین امکان بودجه‌ریزی عملیاتی به صورت واقعی و منسجم و قابل رصد در آینده است.

1. Allen, Schiavo-Campo and Garrity

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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 پراکندگی 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 این‌حال، 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 پرداخت‌کننده سنتی خود برای انجام وظایف یک مدیر مالی مدرن، نوسازی فرآیند مدیریت وجوه نقد را تسریع 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 به‌طور فعال اتخاذ کنند. به‌طورخلاصه، حساب واحد خزانه راه را برای اجرای مؤثر سایر ارکان هموار می‌کند (یاکر و همکاران[1]، ۲۰۱۵؛ مو[2]، ۲۰۰۶).

1. Yaker et al.
2. Mu

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

## مروری بر حساب واحد خزانه

سیستم حساب واحد خزانه با کمک به تجمیع مانده‌های نقدی دولت، نظارت بر کلیه جریان‌های نقدی دولت را بهبود می‌بخشد. در واقع، حساب واحد خزانه با ارائه اطلاعات کامل و به‌موقع، نظارت منظم و مؤثر را بر منابع نقدی دولت امکان پذیر می کند؛ همچنین، به تسهیل امور مالی، بهبود مدیریت بدهی، کارایی بیشتر سیاست پولی، شفافیت داده‌های مالی و بانکی منجر می‌گردد و در نهایت بهبود کیفیت اطلاعات مالی و کاهش قابلِ‌توجه 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 تثبیت 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 وجوه نقد دولتی به صورت آنی و در هر زمان قابل رؤیت 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 وجوه 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 وجوه 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. به‌این‌ترتیب، یک متولی واحد مسئول مدیریت وجوه نقد دولت خواهد بود و سعی می‌کند با استفاده از این ابزار با کمترین هزینه

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

استقراض، 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. به‌این‌ترتیب، می‌تواند با متمرکز ساختن مانده وجوه حساب‌های دولتی، نظارتی مستمر بر مخارج دولتی داشته باشد؛ چیزی که می‌توان آن را بخشی از هدف انضباط مالی دولت دانست (نعیمی‌پور، 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 ایمن میان سامانه‌های بانک مرکزی و سیستم اطلاعات مدیریت مالی (FMIS)[1] برقرار می‌شود که به اجرای خودکار 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 درگیر 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 استقراض تسهیل می‌کند. این صرفه‌جویی 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 بدهی تأمین مالی شود. بنابراین، یک حساب واحد خزانه به خزانه‌داری این امکان را می‌دهد که مانده‌های وجوه نقد راکد 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)

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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 (آدئولو[1]، 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 پنهان‌کاری‌های 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 نظارت 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 (ایمه[2] و همکاران، ۲۰۱۵).

در طراحی سیستم حساب واحد خزانه، به حداقل چهار موضوع اساسی پوشش‌دهی (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، پوشش‌دهی باید به‌گونه‌ای 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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

عمومی، سیستم‌های مدیریت مالی، درجه بلوغ نظام بانکی و همچنین فنّاوری مورداستفاده برای تسویه‌حساب‌های بین‌بانکی و سیستم‌های تسویه‌حساب 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 وجوه 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 بربگیرد. 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)

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

لازم به ذکر است که سم دنر نیز در مطالعه خود به این هشت پیش‌نیاز که مبتنی بر مدل ارائه شده توسط پاتانایک (۲۰۱۰) در قالب گزارش صندوق بین‌المللی پول است، اشاره می‌کند.

بر اساس مطالعه کان[1] (۲۰۱۹) که بر پایه آخرین گزارش‌های صندوق بین‌المللی پول یعنی مطالعه پاتانایک 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 «معمولاً و ترجیحاً» (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[2]، ۲۰۱۴، بانک جهانی).

1. CAN
2. Hashim

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

جدول ۱. ویژگی‌های اصلی برای ایجاد حساب واحد خزانه

| | ویژگی‌های TSA |
|---|---|
| موقعیت مکانی/محل استقرار[1] | 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. |
| اطلاعات به‌موقع[2] | واحدهای مسئول مدیریت TSA باید به‌موقع به اطلاعات مربوط به وضعیت کل وجوه نقد دولت دسترسی داشته باشند، به‌طوری‌که بتوانند برنامه نقدی بهتری تهیه کنند و عملیات روزانه خود را در بازارهای مالی انجام دهند. |
| معاملات به‌موقع[3] | کلیه معاملات باید در موعد مقرر محقق شوند. |
| تمرکز و ساختار یکپارچه[4] | ساختار یکپارچه حساب‌های بانکی دولت دیدگاهی یکپارچه از منابع نقدی دولت فراهم و این امکان را ایجاد می‌کند تا منابع نقدی دولت به‌صورت متمرکز مدیریت شود. |
| قابلیت معاوضه[5] | این ویژگی به توانایی استفاده از مازاد وجوه نقد یک سازمان برای تأمین کسری وجوه نقد سازمان دیگر اشاره دارد. |
| پوشش، شمول[6] | 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 وجوه نقدی همه نهادهای دولتی شود. |

منبع: کان (۲۰۱۹)

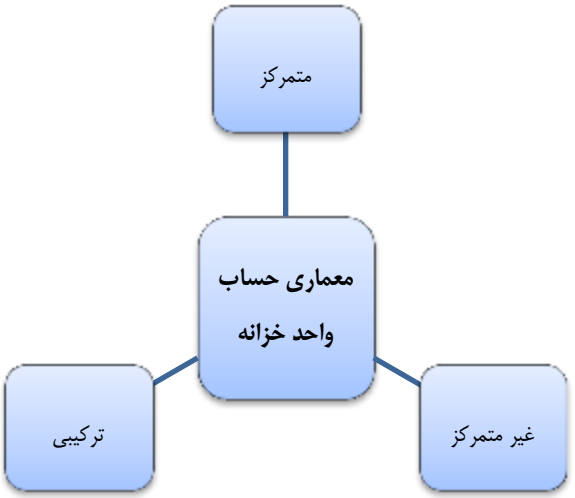
## ساختار حساب واحد خزانه

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 متمرکز[7]، توزیع‌شده[8] (غیرمتمرکز) 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

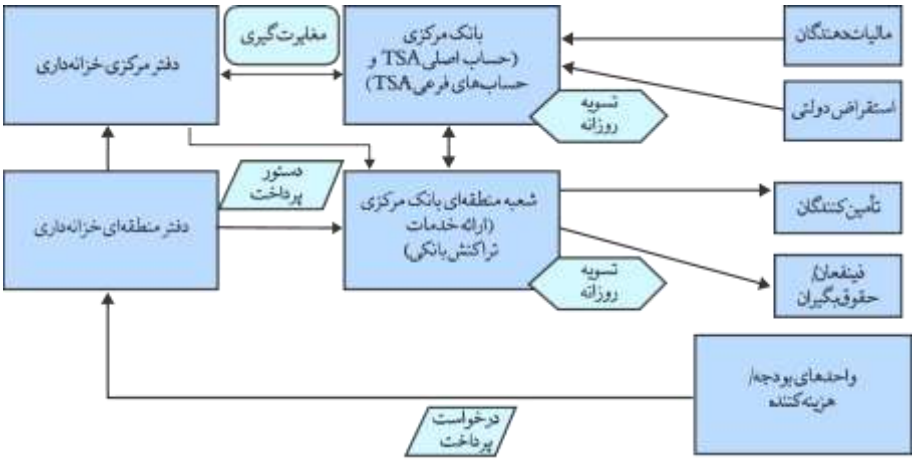
[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]




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

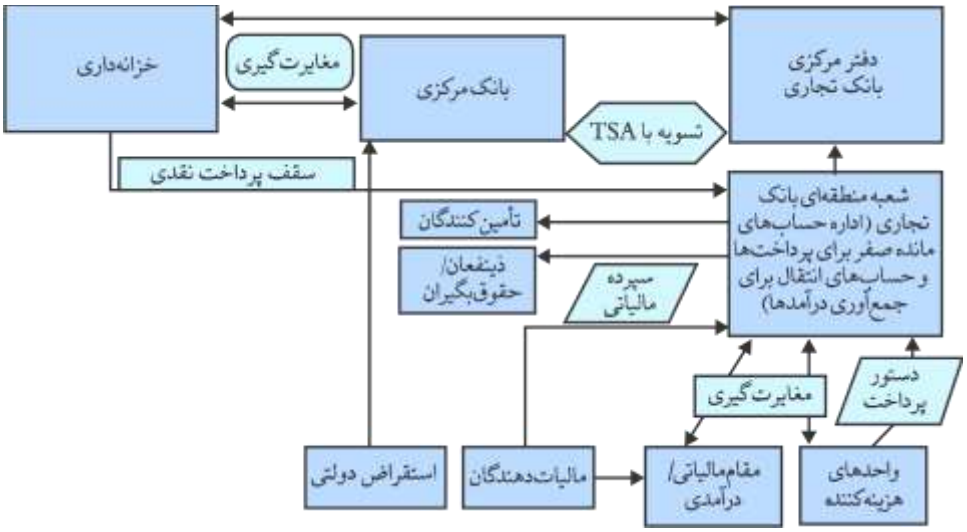
در ادامه و در قالب شکل‌های ۴ و ۵ نوعی از سیستم پردازش تراکنش در ساختار متمرکز و غیرمتمرکز قابل مشاهده است.




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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]




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

باید توجه داشت که هر گزینه (TSA متمرکز یا غیرمتمرکز) مزایا و معایب خود را دارد. پیاده‌سازی سیستم متمرکز برای کشورهایی که محدودیت‌های جدی در ظرفیت منابع انسانی یا سیستم‌های فناوری اطلاعات دارند، آسان‌تر به نظر می‌رسد. سیستم غیرمتمرکز می‌تواند ثبات بانک های درگیر 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، تجزیه‌وتحلیل هزینه و فایده هر گزینه تعیین می‌کند که کدام گزینه می‌تواند بهترین خدمات را با کمترین هزینه ارائه دهد.

## ٤. یافته‌ها

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

پراکنده بودن حساب‌های دولتی منجر به نشت وجوه، 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 سنواتی بشود. به‌علاوه، قرار گرفتن حساب‌های دولتی در بانک‌های تجاری باعث

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]
[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

می‌شود این بانک‌ها به بزرگ‌ترین ذینفعان وجوه دولتی تبدیل شده و با اتکا به این سپرده‌های دولتی، دیگر تلاش چندانی برای بسیج پول و پس‌اندازها از سایر بخش‌های اقتصاد نداشته باشند. همچنین، سپرده‌گذاری وجوه دولتی در بانک‌های تجاری بر افشای 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 خلأ 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 دهند. به‌علاوه، 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 تجمیع 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 به‌عنوان بخشی از «خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی» در پایه پولی گزارش می‌شود. خالص مطالبات بانک مرکزی از بخش دولتی یکی از اجزای پایه

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

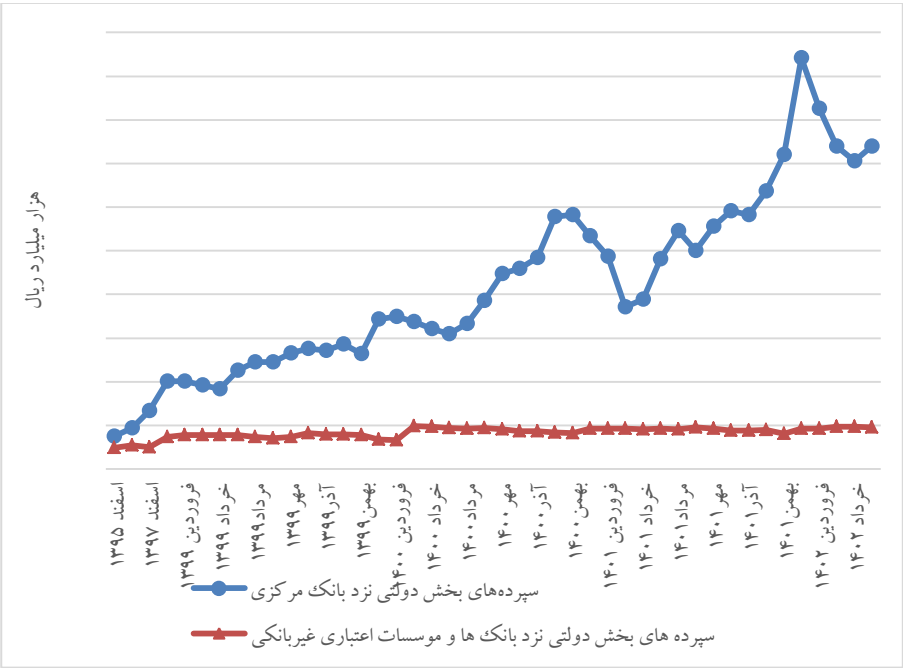
[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

پولی از سمت منابع است که سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک مرکزی کاهنده آن است. بنابراین تجمیع مانده وجوه نقد دولت در حساب واحد خزانه باعث کاهش پایه پولی می‌شود، هرچند این اثر مقطعی است و در زمان انتقال حساب‌ها اتفاق می‌افتد. در نهایت این اتفاق اثری کاهنده 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 جابه‌جایی سپرده‌های دولتی در نمودار نارنجی‌رنگ مشخص نیست؟! در پاسخ باید گفت: بخش عمده‌ای از آنچه به‌عنوان 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! به‌عبارت 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.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]




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.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]
[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

- 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 جمع‌آوری نقدینگی مازاد داخلی از طریق عملیات ریپو نداشته باشد و از اوراق خود برای انهدام نقدینگی استفاده کند، به‌طور بالقوه باعث ازهم‌گسیختگی بازار اوراق بدهی دولتی می‌شود که این می‌تواند بین مدیریت وجوه 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 مطرح‌شده، 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.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

جدول ۲. ساختار حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب

| نام کشور | ساختار TSA | جایگاه حساب اصلی TSA |
|---|---|---|
| ایران | ترکیبی- متمرکز | بانک مرکزی |
| آمریکا | کاملاً متمرکز- دولت ملی<br>غیرمتمرکز- دولت فدرال | بانک مرکزی |
| فرانسه | متمرکز با حساب‌های فرعی منطقه‌ای از حساب واحد خزانه | بانک مرکزی |
| انگلستان | کاملاً متمرکز | بانک مرکزی |
| سوئد | غیرمتمرکز | بانک مرکزی |
| فنلاند | غیرمتمرکز | بانک مرکزی |
| استونی | غیرمتمرکز | بانک مرکزی |
| روسیه | کاملاً متمرکز با دفاتر خزانه منطقه‌ای | بانک مرکزی |
| آلبانی | متمرکز | بانک مرکزی |
| ارمنستان | متمرکز | بانک مرکزی |
| آذربایجان | - | بانک مرکزی |
| بلاروس | - | بانک مرکزی |
| کرواسی | - | بانک مرکزی |
| گرجستان | متمرکز | بانک مرکزی |
| مجارستان | - | بانک مرکزی |
| قزاقستان | متمرکز | بانک مرکزی |
| قرقیزستان | ترکیبی | بانک مرکزی |
| مقدونیه | متمرکز | بانک مرکزی |
| مولداوی | - | بانک مرکزی |
| مونته‌نگرو | - | بانک مرکزی |
| رومانی | - | بانک مرکزی |
| صربستان | متمرکز | بانک مرکزی |
| بلغارستان | متمرکز | بانک مرکزی |
| اکراین | متمرکز | بانک مرکزی |
| بوسنی و هرزوگوبین | متمرکز | بانک مرکزی |
| تاجیکستان | کاملاً متمرکز با دفاتر منطقه‌ای خزانه | بانک مرکزی |
| ترکیه | متمرکز | بانک مرکزی |
| استرالیا | ترکیبی | بانک مرکزی |

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

ادامه جدول ۲. ساختار حساب واحد خزانه در کشورهای منتخب

| نام کشور | ساختار TSA | جایگاه حساب اصلی TSA |
|---|---|---|
| نیوزیلند | کاملاً متمرکز | بانک مرکزی |
| پاکستان | متمرکز | بانک مرکزی |
| چین | غیرمتمرکز | بانک مرکزی |
| هند | ترکیبی از حالت متمرکز و غیرمتمرکز با حساب‌های فرعی که برای ردیف وزارتخانه‌ها در بانک مرکزی نگهداری می‌شود. | بانک مرکزی |
| عراق | - | بانک مرکزی |
| اندونزی | ترکیبی (متمرکز برای پرداخت‌های کلان و غیرمتمرکز برای پرداخت‌های خرد) | بانک مرکزی |
| نیجریه | متمرکز | بانک مرکزی |
| مالی | ترکیبی[۱] | بانک مرکزی کشورهای آفریقای غربی[۲] |
| 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 WAEMU 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.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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 عملاً در بانک مرکزی |
| شیلی | غیرمتمرکز | بانک تجاری دولتی |
| آرژانتین | ترکیبی | بانک تجاری دولتی |
| پاناما | ترکیبی | بانک تجاری دولتی[1] |
| اروگوئه | ترکیبی | بانک تجاری دولتی |
| جمهوری دومنیکن | ترکیبی | بانک تجاری دولتی |

منبع: یافته‌های تحقیق

## حساب واحد خزانه خارج از بانک مرکزی

در برخی کشورها، همانند بعضی از کشورهای آمریکای لاتین، مانده‌های وجوه 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 به‌موقع و دقیق در مورد آن مانده‌ها پشتیبانی می‌شود
- هماهنگی خوب و به اشتراک‌گذاری 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.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

- شفافیت مالی و هزینه‌ای، پوشش هزینه‌ها و فعالیت‌های انجام شده از طرف دولت.

الزامات تحمیل شده توسط دولت بر مدل کسب‌وکار 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 جمع‌آوری وجوه برای تأمین مالی کسب‌وکار 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 کسب‌وکار 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 تعدیل 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 مزایا و معایب مختلفی است (جدول ۳). این مزایا شامل حذف (یا کاهش قابل توجه) ریسک اعتباری یا ریسک طرف مقابل و جلوگیری از مخاطره اخلاقی است، بنابراین خطراتی که اگر حساب یادشده در یک بانک تجاری مستقر شود می‌تواند قابل توجه باشد. به عبارت بهتر بانک مرکزی نسبت به بانک‌های تجاری پناهگاه بسیار امن‌تری برای سپرده‌های دولتی است.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

در اکثر کشورهای منطقه آمریکای لاتین قانون، بانکی (صندوقدار عمومی[۱]) را که منابع حساب واحد خزانه را تجمیع 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)[۲]. در پرو، قانون بیان می‌کند که حساب مزبور باید در بانک ملی[۳] نگهداری شود، گرچه انتقال روزانه بخش بزرگی از منابع دولتی به بانک مرکزی پرو[۴] 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)

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

جدول ۳. مزایا و معایب TSA در بانک مرکزی

| مزایا | معایب |
| --- | --- |
| ریسک طرف مقابل و ریسک اعتباری حداقل می‌گردد. | ریسک ناتوانی بانک مرکزی در پرداخت پاداش به مانده‌های نقدی TSA یا تعیین نرخ‌های بهره پایین‌تر از بازار (کمتر از نرخ‌های ارائه شده توسط بانک‌های تجاری). با این حال، اگر وجوه 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. |
| هیچ‌گونه ریسک مخاطره اخلاقی وجود ندارد. | اگر خزانه‌داری نتواند در مدیریت فعال وجوه نقد نقش مؤثر ایفا کند، حرکت وجوه نقد آن تأثیر پولی قوی و مستقیمی بر اقتصاد خواهد داشت (به‌عنوان 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. |
| 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 وجوه 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. | |

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

جدول ۳. مزایا و معایب TSA در بانک مرکزی

| مزایا | معایب |
| --- | --- |
| ترتیبات بانکی مقرون‌به‌صرفه و تسویه‌حساب سریع را تسهیل می‌کند. می‌توان توافق کرد که بانک مرکزی به عنوان اتاق پایاپای عملیات دولت عمل کند که می‌تواند تسویه‌حساب‌ها 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 بدهی دولت. | |
| امکان شفاف‌سازی ترتیبات بانکی و سیاست‌های پاداش‌دهی بین خزانه‌داری و بانک مرکزی را فراهم می‌کند.<br>(معمولاً زمانی که بانک مرکزی به عنوان اتاق پایاپای عملیات دولت انجام وظیفه می‌کند، یک توافقنامه سطح خدمات برای روشن کردن تعهدات و مسئولیت‌ها مذاکره 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 به‌وجود 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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

ایجاد یک ساختار واحد و یکپارچه از حساب‌های بانکی از طریق بانک مرکزی باعث می‌شود تمام درآمدهای مالیاتی و غیر مالیاتی جمع‌آوری و پرداخت‌ها به‌درستی و به موقع ساماندهی شوند. از منظر مدیریت نقدینگی دولت، این موضوع که کلیه وجوه نقد دولتی در یک حساب اصلی خزانه در بانک مرکزی تجمیع شود امری بسیار مهم است زیرا از این طریق از رسوب مانده‌های وجوه 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، غیرمتمرکز 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، «معمولاً» 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 «معمولاً 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. به‌علاوه 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. درحالی‌که نگهداری وجه نقد خزانه‌داری دولتی در بانک‌های تجاری ممکن است بر کارایی هماهنگی سیاست‌های

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

پولی و مالی تأثیر سوء بگذارد. به‌طورکلی 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 *(۲۰۱۴). 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)، ۲۵۶-۲۱۹.

صدری‌نیا، محمد. (۱۳۸۵). *سابقه و کارکردهای خزانه‌داری در نظام بودجه‌ای ایران*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

کاکائی، جمال، فهیمی، بهاره. (۱۴۰۱). ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران. *فصلنامه پژوهش‌های برنامه و توسعه*، ۲ (۸)، ۴۵- ۷۲.


[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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.

نعیمی‌پور، 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-ماهنامه بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی*. ۱۱ (۱ و ۲)، ۱۵۴-۱۴۵.

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.

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

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

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.

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]

[ Downloaded from qjfep.ir on 2026-11-26 ]

[ DOI: 10.61186/qjfep.12.46.125 ]