

آسیب‌شناسی نظام بانکی
۱۴. ابعاد نگهداری حساب‌های دولتی
(ویرایش اول)

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره تالیفی: ۱۴۹۲۸
مردادماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۲	۱. روند تحولات قوانین و مقررات در موضوع شیوه نگهداری حساب‌های دولتی.....
۳	۱-۱. قانون پولی و بانکی (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸).....
۴	۱-۲. قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰).....
۵	۱-۳. قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰).....
۸	۱-۴. آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰.....
۹	۱-۵. قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱).....
۱۰	۱-۶. بخشنامه‌های بانک مرکزی پیرو ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه.....
۱۳	۱-۷. قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵).....
۱۸	۱-۸. دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۵).....
۱۶	۱-۹. آیین‌نامه بانکداری دولتی (مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۲).....
۱۸	۱-۱۰. مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی (مصوب ۱۳۹۳/۹/۳).....
۲۰	۱-۱۱. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.....
۲۱	۲. تصویری از وضعیت موجود حساب‌های بخش عمومی.....
۲۱	۲-۱. جریان‌های ورودی و خروجی وجوه و انواع حساب‌های بخش دولتی.....
۲۷	۲-۲. ساختار و شیوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی.....
۲۹	۲-۳. تعداد، توزیع و گردش حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی.....
۳۵	۳. مشکلات و مفاسد مترتب بر روال‌های پیشین نگهداری حساب‌های دولتی.....
۳۵	۳-۱. نحوه اطلاع بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور از حساب‌های بانکی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی.....
۳۶	۳-۲. رسوب سپرده‌های دولتی و نهادهای عمومی نزد بانک‌ها.....
۳۷	۳-۳. عدم کارایی شیوه پرداخت اعتبارات و رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها.....
۳۸	۳-۴. کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه.....
۳۸	۳-۵. عدم امکان نظارت بر خط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت.....
۳۹	۳-۶. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها.....
۴۰	۳-۷. کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی.....
۴۱	۳-۸. مداخلات دولت و ادامه انحصار بانک‌های دولتی در ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی.....
۴۲	۳-۹. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولت.....
۴۳	۴. تشریح روال جدید نگهداری حساب‌های دولتی و مراحل پیشرفت آن.....
۴۵	۴-۱. شیوه‌نامه انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی.....
۴۹	۴-۲. شیوه کدگذاری حساب‌های دولتی در ساختار جدید.....
۵۰	۴-۳. میزان پیشرفت پروژه.....
۵۲	۴-۴. موانع اصلاح وضع موجود.....
۵۵	۵. جمع‌بندی آسیب‌شناسی و پیشنهادهایی برای برنامه ششم توسعه.....
۵۸	پیوست.....
۶۴	منابع و مأخذ.....



آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۴. ابعاد نگهداری حساب‌های دولتی (ویرایش اول)

چکیده

مطابق قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی به‌عنوان بانگذار دولت موظف به نگهداری کلیه حساب‌ها و انجام عملیات بانکی دولت است. طی چند دهه گذشته و به‌دلیل فقدان زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، بانک مرکزی برای انجام وظایف فوق، ناگزیر اقدام به اعطای نمایندگی به تعدادی از بانک‌های دولتی و خصوصی نموده بود. نگهداری حساب‌های دولت نزد بانکی مرکزی طی این مدت موجب بروز مشکلات و مفسد متعدد و اخلال در مدیریت نظام مالی و پولی کشور شده است.

در گزارش حاضر، ضمن بررسی کامل 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 شده است. بررسی روند تحولات قانونی، آمارهای موجود و مصاحبه با مجموعه‌ای از مدیران و کارشناسان مرتبط، امکان آسیب‌شناسی نسبتاً کاملی از این موضوع را فراهم کرده است. بر این اساس مهمترین مشکلات و مفسد مترتب بر روال‌های پیشین نگهداری حساب‌های دولتی عبارتند از:

۱. عدم اطلاع برخط خزانه‌داری کل و بانک مرکزی از حساب‌های دستگاه‌های اجرایی،
۲. رسوب حساب‌های دولتی و نهادهای عمومی نزد بانک‌ها،
۳. عدم کارایی شیوه پرداخت اعتبارات و رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها،
۴. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت،
۵. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها،
۶. کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی،
۷. مداخلات دولت و ادامه انحصار بانک‌های دولتی در ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی،
۸. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولت.

مهمترین راهبرد برای اصلاح وضعیت کنونی که منطبق بر توصیه نهادهای بین‌المللی نیز می‌باشد، انتقال کلیه حساب‌های دولتی به بانک مرکزی و بهره‌برداری کامل از «حساب واحد خزانه» است. بدین منظور، طی سال‌های اخیر چندین مصوبه ازسوی شورای پول و اعتبار، هیئت وزیران و ستاد مبارزه با مفسد اقتصادی ابلاغ شده است که به‌دلیل مقاومت شدید برخی بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی و نوعی تعارض منافع در نهادهای دولتی متولی این امر، تاکنون به‌طور کامل اجرایی نشده است. بر این اساس و با توجه به در پیش بودن برنامه ششم توسعه، پیشنهادهایی به‌منظور تسریع در تکمیل این پروژه مهم ارائه شده است.

۱. روند تحولات قوانین و مقررات در موضوع شیوه نگهداری حساب‌های دولتی

نقطه شروع موضوع نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت، شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها)، قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱ است. به موجب ماده (۱۲) این قانون، نگهداری حساب‌های مذکور و انجام کلیه عملیات بانکی دستگاه‌های فوق‌الذکر برعهده بانک مرکزی گذارده شده است. البته مطابق ماده (۱۰) این قانون، بانک مرکزی اختیار اعطای نمایندگی به سایر بانک‌ها را نیز در این موضوع داشته است.

با تصویب قانون عملیات بانکی بدون ربا در سال ۱۳۶۲ و تدوین آیین‌نامه‌های فصول مختلف آن، مجدداً موضوع نگهداری از حساب‌های دولتی در قوانین کشور مورد توجه قرار گرفت. بنابر ماده (۵) آیین‌نامه فصل پنجم قانون مذکور، مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی مکلفند وجوهی را که در اختیار دارند منحصراً نزد بانک مرکزی نگهداری نمایند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً توسط بانک مرکزی انجام دهند مگر در مواردی که بانک مرکزی با اجرای تمام یا قسمتی از عملیات موصوف توسط بانک‌های دیگر موافقت نماید. این بیان در واقع تأکید بر مفاد قانون پولی و بانکی در این موضوع است.

مواد (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶)، جزئیات بیشتری از نحوه نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی را بیان و شرایط افتتاح حساب، انجام عملیات بانکی و پرداخت اعتبارات بودجه‌ای را تشریح نمود. البته این قانون صرفاً در خصوص حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دولت و شرکت‌های دولتی قواعدی را مصوب نموده و در مورد نحوه نگهداری از حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی، از قبیل شهرداری‌ها مسکوت است. در واقع در این قانون، تنها محدودیت برای نگهداری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی، ناظر به وجوهی است که از محل منابع بودجه عمومی دولت تأمین اعتبار شده و سایر درآمدها و هزینه‌های این نهادها و حساب‌های مربوط به آنها مشمول محدودیت خاصی نشده است.

تا سال ۱۳۸۴ و آغاز اجرای برنامه چهارم توسعه، مهمترین مستندات قانونی در خصوص نگهداری از حساب‌های دولتی، سه قانون مذکور بود و بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، به استناد همین قوانین اقدام به صدور بخشنامه‌هایی در خصوص شیوه توزیع حساب‌های دولتی نزد بانک‌های مختلف کشور می‌پرداخته‌اند. اما قانون برنامه چهارم توسعه، نقطه شکست مهمی در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی کشور بود. به موجب ماده (۱۰) این قانون، با هدف انحصارزدایی و «ایجاد فضای رقابتی سالم در سیستم بانکی کشور»، کلیه دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها و مؤسسات شرکت‌های دولتی) و نیز نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها، اجازه یافتند تا «رأساً» و بدون نیاز به هماهنگی با بانک مرکزی یا خزانه‌داری کل کشور، به انتخاب بانک عامل خود اقدام نمایند. این اختیار عمل هرچند به ظاهر با هدفی خیرخواهانه اعطا شد، اما موجب بی‌نظمی شدید در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی شد



و تبعات نامطلوب فراوانی برای نظام بانکی و نظام بودجه‌ای داشت و نوعی از فساد اقتصادی را در تعامل میان بخش بانکی و بخش دولتی نهادینه نمود.

البته بخشنامه‌هایی از سوی بانک مرکزی پیرو این قانون ابلاغ شد و محدودیت‌های موردی از جمله در خصوص حساب‌های وزارت دفاع و یا لزوم اخذ موافقت وزارت اقتصاد و بانک مرکزی وضع گردید. اما نهایتاً ابلاغ بخشنامه سال ۱۳۸۶ بانک مرکزی، که تا سال ۱۳۹۱ همچنان پابرجا بود، با در نظر گرفتن محدودیت‌های کوچکی، عملاً اختیار عمل تقریباً کاملی به دستگاه‌های دولتی و نیز بانک‌های دولتی و غیردولتی اعطا نمود.

قانونگذار در سال ۱۳۸۹ و در ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، با لحاظ مشکلات به‌وجود آمده و به‌منظور ساماندهی حساب‌های دولتی، نحوه تعیین بانک عامل سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی را به دستورالعملی موکول نمود که توسط بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و سازمان برنامه تدوین خواهد شد. در همین راستا، در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵، «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» به تصویب شورای پول و اعتبار رسید (این دستورالعمل با حذف دو ماده، در سال ۱۳۹۴ اصلاح گردید). از آنجا که جایگزینی حساب‌ها نیازمند تصویب شیوه‌نامه (ماده ۶) این دستورالعمل بود، به دلیل تأخیر در تصویب شیوه‌نامه، علیرغم گذشت ۴۰ ماه از زمان تصویب دستورالعمل، هنوز به‌طور کامل اجرایی نشده است.

در تاریخ ۱۳۹۲/۲/۲۲، هیئت وزیران «آیین‌نامه بانکداری دولتی» را با مفادی کاملاً مشابه دستورالعمل فوق‌الذکر به تصویب رساند. در این دو مقرره، نگهداری از کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نیز کلیه حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی از جمله شهرداری‌ها، باید منحصراً توسط بانک مرکزی انجام گیرد. همچنین در این مصوبات، مؤسسات اعتباری از افتتاح حساب برای سازمان‌های مشمول بدون هماهنگی با بانک مرکزی منع شده‌اند و تخلف از این مصوبات جرم تلقی شده است. هرچند این مصوبات تا امروز به‌طور کامل اجرایی نشده‌اند، ولی می‌توان آنها را نقطه عطفی در نظام حقوقی نگهداری از حساب‌های دولتی دانست.

در ادامه این بخش، مروری بر مهمترین قوانین و مقررات مرتبط با موضوع نگهداری از حساب‌های دولتی انجام خواهد شد و کاستی‌ها یا نقاط قوت هر یک به اختصار بیان می‌شود.

۱-۱. قانون پولی و بانکی (مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸)

ماده (۱۰)

بند «ز»: بانک مرکزی می‌تواند در هر محل لازم بداند، شعبه تأسیس نماید و یا به هر یک از بانک‌های کشور نمایندگی بدهد.

ماده (۱۲)

بانک مرکزی ایران به‌عنوان بانکدار دولت موظف به انجام وظایف زیر است:

الف) نگاهداری حساب‌های وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و همچنین مؤسساتی که بیش از نصف سرمایه آنها متعلق به وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی و یا شهرداری‌ها می‌باشند و انجام کلیه عملیات بانکی آنها در داخل و خارج از کشور.

تبصره «۱»- وزارتخانه‌ها و شهرداری‌ها و شرکت‌های دولتی و مؤسسات مذکور در بند «الف» این ماده، مکلفند وجوهی را که در اختیار دارند، منحصراً نزد بانک مرکزی نگاهداری نمایند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً توسط بانک مرکزی انجام دهند و اطلاعاتی که بانک مرکزی در انجام وظایف خود از آنها بخواهد، در اختیار آن بگذارند.

تبصره «۲»- وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و مؤسساتی که به موجب قوانین خاص، مجاز به انجام عملیات بانکی وسیله بانک‌های دیگر می‌باشند (و مؤسسات و شرکت‌هایی که شمول مقررات عمومی نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است)، مشمول مفاد بند «الف» و قسمت اول تبصره یک این ماده نخواهند بود (موکول به تأیید بانک مرکزی و موافقت وزارت اقتصاد).

چنان‌که ملاحظه می‌گردد، بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی و نیز تبصره‌های ذیل این ماده، نگهداری از کلیه حساب‌های مرتبط با بودجه دولت (حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای) و همچنین نهادهای عمومی نظیر شهرداری‌ها را در انحصار دولت قرار می‌دهد. در واقع این ماده به درستی، موجبات استقلال حساب‌های مالی و پولی دولت از نظام بانکی کشور را فراهم نموده است. اما به دلیل فقدان بسترهای سخت‌افزاری (عدم توسعه شعب بانک مرکزی در مناطق مختلف کشور) و نرم‌افزاری (عدم توسعه سامانه‌های الکترونیکی بانکی و بانکداری متمرکز) که پیش‌نیاز متمرکز نمودن این حساب‌ها نزد بانک مرکزی است، عملاً مطلوب این ماده محقق نگردید و بانک مرکزی لاجرم به بانک‌های دولتی نظیر بانک ملی، سپه و کشاورزی، نمایندگی اعطا نمود. هرچند بانک‌های مذکور همچنان مکلف به سپرده‌گذاری مانده کلیه حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی در پایان هفته بوده‌اند، ولی یقیناً نگهداری از این حساب‌ها منافع فراوانی برای آنها داشته است.

۲-۱. قانون عملیات بانکی بدون ربا (مصوب ۱۳۶۲/۶/۱۰)**ماده (۲۲)**

بانک‌ها می‌توانند با اجازه بانک مرکزی، با مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی به عملیات مجاز بانکی مبادرت نمایند.



آیین‌نامه اجرایی فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا - ماده (۵)

مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شرکت‌های دولتی مکلفند وجوهی را که در اختیار دارند منحصراً نزد بانک مرکزی نگهداری نمایند و کلیه عملیات بانکی خود را منحصراً توسط بانک مرکزی انجام دهند مگر در مواردی که بانک مذکور به استناد ماده (۲۲) قانون با اجرای تمام یا قسمتی از عملیات موصوف توسط بانک‌های دیگر موافقت نماید. در این صورت بانک‌ها می‌توانند با رعایت مقررات با این قبیل مؤسسات و شرکت‌های دولتی مبادرت به عملیات مجاز بانکی نمایند.

مشاهده می‌شود قانون عملیات بانکی بدون ربا نیز الزاماتی مشابه قانون پولی و بانکی، برای نگهداری از حساب‌های دولتی قرار داده است. البته این قانون بر خلاف قانون پولی و بانکی، نسبت به چگونگی نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی نظیر شهرداری‌ها ساکت است.

۳-۱. قانون محاسبات عمومی (مصوب ۱۳۶۶/۶/۱۰)

ماده (۳۹)

وجوهی که از محل درآمدها و سایر منابع تامین اعتبار منظور در بودجه کل کشور وصول می‌شود و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه باید به حساب‌های خزانه که در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح می‌گردد تحویل شود. خزانه مکلف است ترتیب لازم را بدهد که شرکت‌های دولتی بتوانند در حدود بودجه مصوب از وجوه خود استفاده نمایند.

ماده (۴۰)

نحوه عمل و روش‌های اجرایی در مورد وصول درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و نمونه فرم‌های مورد استفاده برای این منظور بر اساس دستورالعمل‌هایی خواهد بود که از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی تهیه و ابلاغ خواهد شد.

تبصره - شرکت‌های دولتی به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه مکلفند روش‌های اجرایی وصول درآمدهای خود را به تأیید وزارت امور اقتصادی و دارایی برسانند.

ماده (۴۱)

وجوهی که وسیله وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (باستثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) به‌عنوان سپرده و یا وجه‌الضمان و یا وثیقه و یا نظایر آنها دریافت می‌گردد باید به حساب‌های مخصوصی که از طرف خزانه در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا شعب سایر

بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند افتتاح می‌گردد و اریز شده به حساب‌های مذکور که بدون حق برداشت خواهد بود در آخر هر ماه به حساب مخصوص تمرکز وجوه سپرده در خزانه منتقل شود.

تبصره - رد وجوه سپرده طبق مقررات به عمل می‌آید و وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است از طریق واگذاری تنخواه‌گردان رد سپرده از حساب تمرکز وجوه سپرده و یا به طریق مقتضی دیگر موجبات تسریع و تسهیل در رد کلیه سپرده‌های موضوع این ماده را فراهم نماید.

ماده (۴۳)

آیین‌نامه نحوه اجرای مواد (۳۹)، (۴۱) و (۴۲) توسط وزیر امور اقتصادی و دارایی تصویب و ابلاغ خواهد شد و متخلف از اجرای این مواد به موجب رأی هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات کشور به مجازات‌های مقرر در قانون دیوان محاسبات کشور محکوم خواهند شد.

ماده (۷۶)

برای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (به‌استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان‌ها حسب مورد، از طرف خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان‌ها، در بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و یا سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران نمایندگی داشته باشند، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح خواهد شد.

استفاده از حساب‌های مزبور در مورد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی با امضای مشترک ذیحساب و یا مقام مجاز از طرف او و لااقل یک نفر دیگر از مقامات مسئول و مجاز دستگاه مربوط به معرفی خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان به عمل خواهد آمد و کلیه پرداخت‌های دستگاه‌های نامبرده منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور مجاز خواهد بود. استفاده از حساب‌های بانکی شرکت‌های دولتی با امضای مشترک مقامات مذکور در اساسنامه آنها و ذیحساب شرکت یا مقام مجاز از طرف او ممکن خواهد بود.

تبصره - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) این قانون مادامی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند و در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود و وجوه اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.

ماده (۳۹) قانون محاسبات، صرفاً درباره الزام «واریز نهایی» درآمدهای وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی به حساب‌های خزانه (نزد بانک مرکزی) سخن می‌گوید و اشاره‌ای به تمرکز کلیه حساب‌های



دولتی نزد بانک مرکزی ندارد. مراحل میانی فرآیند واریز درآمدها و تخصیص اعتبارات، در ماده (۷۶) قانون محاسبات مورد اشاره قرار گرفته است. در این ماده دستگاهها مجاز شده‌اند، با هماهنگی خزانه و بانک مرکزی، نزد کلیه بانک‌هایی که دارای نمایندگی از طرف بانک مرکزی هستند، افتتاح حساب نمایند. از آنجا که تدریجاً تعداد بانک‌های دارای نمایندگی از طرف بانک مرکزی افزایش یافت و هر یک از دستگاهها برای هر یک از انواع درآمدها و هزینه‌های خود اقدام به افتتاح حساب‌های مجزا نمودند، تعداد حساب‌های دولتی نزد بانک‌های کشور شدیداً افزایش یافت و رسوب این حساب‌ها منافع بزرگی برای بانک‌ها به ارمغان آورد.

مواد (۴۰)، (۴۱) و (۴۳) روال‌های مرتبط با ورود جریانات پولی به حساب‌های دولت و مجری آن را مشخص می‌کند. به بیان دقیق‌تر، نحوه جمع‌آوری درآمدها (ماده (۴۱)) و نیز وجوه سپرده (ماده (۴۱)) مشخص شده است. در این مواد وزارت امور اقتصادی و دارایی به‌عنوان مسئول تدوین نحوه عمل و روش‌های اجرایی در مورد وصول درآمدهای وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و نمونه فرم‌های مورد استفاده برای این منظور معرفی شده، و در آیین‌نامه مربوط به ماده (۴۳) که در ادامه بدان پرداخته می‌شود، خزانه‌داری مسئول انجام این اقدامات شده است.

نکته مهمی که در تبصره ماده (۷۶) جلب توجه می‌کند، عقب‌نشینی قانونگذار در خصوص نحوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی است. در قانون پولی و بانکی مصوب ۱۳۵۱، شهرداری‌ها (که اصلی‌ترین نهاد عمومی غیردولتی آن زمان بوده‌اند)، مکلف به نگهداری کلیه حساب‌های خود نزد بانک مرکزی شده بودند. به بیان دیگر، بانک مرکزی با همان قوت که بانکدار دولت تعریف شده بود، بانکدار نهادهای عمومی غیردولتی نیز بود. اما در قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶، کلیه ضوابط نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی ملغی گردید و این نهادها اختیار عمل کامل برای انتخاب بانک عامل و نگاهدارنده حساب‌های خود را پیدا کردند. تنها محدودیتی که قانون محاسبات برای نهادهای عمومی غیردولتی تعریف نمود، در خصوص حساب‌های مربوط به پرداخت‌های هزینه‌ای از محل بودجه عمومی بود، که بخش کوچکی از کل بودجه و گردش مالی نهادهای عمومی غیردولتی را تشکیل می‌دهد. شایان ذکر است که پس از تصویب ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، که نگهداری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی را مطابق دستورالعمل شورای پول و اعتبار تعیین نموده بود، باز هم در قوانین بودجه سالیانه سال‌های اخیر، علیرغم تکلیف بر اجرای ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه، دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی می‌شدند. این تناقض رفتار قانونگذار در سال‌های اخیر نیز در عدم اجرای مفاد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم بی‌تأثیر نبوده است.

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

مصوب ۱۳۶۶/۶/۱

ماده (۱)

برای وصول انواع درآمدها اعم از عمومی، اختصاصی منظور در بودجه کل کشور و همچنین درآمدهای شرکت‌های دولتی به تعداد لازم حساب تمرکز وجوه با رعایت ماده (۱۲۴) قانون محاسبات عمومی کشور نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و عنداللزوم حساب‌های رابط نزد شعب سایر بانک‌های دولتی که از طرف بانک مذکور نمایندگی داشته باشند افتتاح می‌گردد. موجودی حساب‌های رابط مذکور با رعایت مقررات به ترتیبی که خزانه تعیین می‌نماید به حساب‌های تمرکز درآمد مربوط انتقال داده می‌شود.

درآمدهای مذکور در این ماده به‌ترتیب زیر به حساب‌های مربوط منتقل می‌گردد:

الف) وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد عمومی به حساب درآمد عمومی کشور.

ب) وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد اختصاصی در حدود بودجه مصوب و با درخواست ذیحساب به حساب‌های ذیربط.

ج) وجوه متمرکز در حساب‌های تمرکز وجوه درآمد شرکت‌های دولتی در حدود بودجه مصوب و با درخواست ذیحساب هر شرکت به حساب پرداخت شرکت.

تبصره «۱»- در مواردی که شرکت‌های دولتی به موجب قانون مکلف به وصول و ایصال قسمتی از درآمدهای عمومی می‌باشند خزانه مجاز است در موارد لزوم رأساً نسبت به انتقال وجوه درآمدهای مذکور به حساب درآمد عمومی کشور اقدام نماید.

تبصره «۲»- حساب‌های رابط موضوع این ماده در استان‌ها به پیشنهاد نمایندگی خزانه نیز قابل افتتاح خواهد بود.

در این ماده (و به‌طور کلی در آیین‌نامه فوق‌الذکر)، روال‌های مربوط به جمع‌آوری درآمدهای عمومی و اختصاصی بودجه دولت و شرکت‌های دولتی و همچنین فرآیند انتقال این درآمدها به حساب‌های رابط و حساب‌های خزانه مشخص شده است. از آنجا که این ماده اختیار تعیین جزئیات تمرکز درآمدها را به خزانه تفویض کرده است، لذا هرگونه تغییر در سازوکارهای جمع‌آوری درآمدها، در اختیار خزانه خواهد بود. چنان‌که در ادامه ذکر می‌شود، یکی از مهمترین تغییراتی که طی یک سال اخیر در این خصوص انجام شده، حذف حساب‌های رابط و استفاده از «شناسه واریز» بوده است.



۵-۱. قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱)

ماده (۱۰)

بند «د» - در جهت ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی کشور و به منظور اقتصادی نمودن فعالیت بنگاه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های دولتی و دیگر نهادهای عمومی و شهرداری‌ها، برای دریافت خدمات بانکی، بنگاه‌های مذکور مجازند بانک عامل را رأساً انتخاب نمایند.

این بند از قانون برنامه چهارم توسعه، که نقطه شکست مهمی در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی بود و عدم شفافیت و بی‌نظمی شدیدی را در این حوزه موجب گردید، در شرایطی که تصویب رسید که حدود دو سال از تأسیس نخستین بانک خصوصی کشور سپری می‌شد. بانک‌های خصوصی وقت، که به خوبی از منافع حاصل از نگهداری حساب‌های دولتی مطلع بودند، در تصویب این بند از قانون نقش بسزایی داشته‌اند. در واقع بانک‌های خصوصی کشور با تصویب این قانون توانستند خود را در منافع عظیم^۱ نگهداری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی (و نهادهای عمومی غیردولتی) شریک نمایند.

تاریخچه بانکداری ایران پس از انقلاب نشان می‌دهد، در طول برنامه چهارم توسعه، تعداد بانک‌های خصوصی که از بانک مرکزی مجوز تأسیس اخذ نموده‌اند، به مراتب بیش از هر زمان دیگری بوده است، و اغلب این بانک‌داران سهام‌دارانی از نهادهای عمومی غیردولتی بوده‌اند. به اذعان بسیاری از متخصصین امر، یکی از مهمترین عللی که بسیاری از نهادهای عمومی غیردولتی توانسته‌اند مالک بانک‌های خصوصی شوند، مجوزی است که قانونگذار به واسطه همین بند از قانون در اختیار آنها قرار داد، تا منابع عظیم «متعلق به عموم» را در «بانک خود» مورد استفاده قرار دهند. این مطلب در بخش سوم تشریح خواهد شد.

در متن بند فوق، دو دلیل برای «آزادسازی» شیوه نگهداری از حساب‌های دولتی ارائه شده است. نخست، «ایجاد فضای رقابتی سالم و به دور از انحصار در سیستم بانکی» و دوم «اقتصادی نمودن فعالیت بنگاه‌ها»، اما به نظر می‌رسد هر دو دلیل فوق مخدوش و ناقص است. در خصوص دلیل نخست باید توجه داشت، به همان میزان که رفع انحصار، لازمه ایجاد فضای رقابتی سالم در سیستم بانکی است، «حذف انواع رانت‌ها» نیز ضرورت ایجاد رقابت می‌باشد. بنابراین اگر قانونگذار در صدد «ایجاد فضای رقابتی سالم» بوده است، باید زمینه‌سازی لازم برای تمرکز کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک مرکزی را صورت می‌داد، نه آنکه بانک‌های خصوصی را نیز، علاوه بر بانک‌های دولتی، در «رانت نگهداری حساب‌های عمومی» سهیم نماید.

در خصوص دلیل دوم نیز باید دقت کرد که کلیه دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، «بنگاه» نیستند که «اقتصادی نمودن فعالیت آنها» دلیلی برای آزادسازی نگهداری از حساب‌های مذکور

۱. منافع حاصل از نگاهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی، برای بانک‌های نگهدارنده حساب و نیز دستگاه‌های دولتی، در بخش سوم گزارش تشریح خواهد شد.

باشد. در واقع هر چند برخی نهادهای عمومی نظیر صندوق‌های بازنشستگی را می‌توان نوعی بنگاه اقتصاد دانست، اما بسیاری از نهادهای عمومی مانند شهرداری‌ها و همچنین دستگاه‌های دولتی نظیر وزارتخانه‌های مختلف را نباید «بنگاه اقتصادی» تلقی نمود. بنابراین استدلال دوم نیز به وضوح مخدوش و نامعتبر می‌باشد.

۱-۶. بخشنامه‌های بانک مرکزی پیرو ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه
در راستای اجرای بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه، بانک مرکزی سه بخشنامه در تاریخ‌های ۱۳۸۵/۲/۲۱، ۱۳۸۵/۸/۲۷ و ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ صادر نمود که در واقع مکمل یکدیگر بودند. محتوای این بخشنامه‌ها در ادامه مورد بررسی قرار می‌گیرد:

– بخشنامه بانک مرکزی مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۱ (شماره مب/۳۷۰)

(الف)

۱. سازمان‌های دولتی، وزارتخانه‌ها، شرکت‌های دولتی، نهادهای عمومی و شهرداری‌ها موضوع بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مجاز می‌گردند از بین بانک‌های دولتی موجود، بانک مورد نظر خود را انتخاب نموده و پس از تأیید بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران حساب‌های خود را نزد آن بانک متمرکز نمایند.

تبصره- انتخاب بانک مورد نظر توسط ارگان‌های مذکور در این بند، در مورد آن بخش از وجوهات آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد منوط به کسب موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران است.

۲. تغییر بانک عامل با رعایت مفاد بند فوق با تأیید قبلی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران امکانپذیر است.

تبصره- تغییر بانک مستلزم تعیین تکلیف بدهی‌ها و تعهدات ارگان‌های موضوع بند «۱» این دستورالعمل با بانک عامل قبلی است.

– بخشنامه بانک مرکزی مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ (شماره مب/۲۰۱۷)

ماده (۱) و (۲) این بخشنامه، مطابق با بخشنامه مب/۳۷۰ است، اما در تبصره ماده (۲) وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز اضافه گردیده است، همچنین دو بند دیگر به این بخشنامه افزوده شده است:

۱. هنگام افتتاح حساب توسط بانک، دریافت تأییدیه بانک قبلی مبنی بر پرداخت بدهی‌های معوق و تعیین تکلیف بدهی‌ها و تعهدات جاری الزامی است.



۲. نظر به اینکه نگهداری حساب‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به موجب قانون نحوه اجرای مقررات پولی و بانکی کشور در بانک سپه مصوب سال ۱۳۵۳ مجلسین وقت به بانک سپه واگذار شده است، لذا لازم است حساب‌های وزارت دفاع پشتیبانی نیروهای مسلح-استثناً- کماکان نزد بانک سپه نگهداری شود.

– بخشنامه بانک مرکزی مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ (شماره مب/۵۳۱۷)

پیرو بخشنامه شماره مب/۲۰۱۷ مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ این اداره در خصوص نحوه نگهداری حساب‌های دولتی نزد بانک‌ها بدین وسیله مراتب زیر جهت اجرا ابلاغ می‌گردد:

۱. کلیه سازمان‌های دولتی، وزارتخانه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها موضوع بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مجاز می‌گردند به تشخیص خود از نزد هر یک از بانک‌های موجود اعم از دولتی یا غیردولتی افتتاح حساب نمایند.

۲. انتخاب بانک مورد نظر توسط نهادهای مذکور در بند فوق، در مورد آن بخش از وجوهات آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد منوط به کسب موافقت وزارت امور اقتصادی و دارایی می‌باشد. آن بانک موظف است در این خصوص تعهدی از صاحب حساب اخذ نماید که بر مبنای آن صاحب حساب متعهد گردد وجوه مذکور را به تنها با اجازه وزارت امور اقتصادی و دارایی به حساب خود منظور نماید.

۳. در اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور نگهداری حساب وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ... به عهده بانک مرکزی است. همچنین به موجب بند «ز» ماده (۱۰) همان قانون این بانک اختیار دارد که به هر یک از بانک‌های کشور نمایندگی دهد. بر این اساس لازم است کلیه بانک‌هایی که حساب‌های نهادهای موضوع ماده (۱۲) فوق‌الاشاره را نگهداری می‌نمایند ابتدا با اداره حسابداری کل و بودجه این بانک قرار داد نمایندگی امضا نمایند.

۴. بانک‌های عامل پس از افتتاح حساب کماکان باید ۱۰۰ درصد وجوه دولتی را به روش تعیین شده به بانک مرکزی منتقل نمایند.

۵. هنگام افتتاح حساب توسط بانک، دریافت تأییدیه بانک قبلی مبنی بر پرداخت بدهی‌های معوق و تعیین تکلیف بدهی‌ها و تعهدات جاری الزامی است.

۶. نظر به اینکه نگهداری حساب‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به موجب این قانون نحوه اجرای مقررات پولی و بانکی کشور در بانک سپه مصوب سال ۱۳۵۳ مجلسین وقت به بانک سپه واگذار شده است لذا لازم است حساب‌های وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح-استثناً- کماکان نزد بانک سپه نگهداری شود.

۷. این بخشنامه تا زمان تداوم بند «د» ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم توسعه نافذ بوده و چنانچه آن ماده قانونی در قوانین بعدی تنفیذ گردد مفاد این بخشنامه به قوت خود باقی است.

– تحلیل بخشنامه‌های بانک مرکزی

پیش از قانون برنامه چهارم توسعه، بانک عامل دستگاه‌های دولتی، بر اساس بخشنامه‌های بانک مرکزی تعیین می‌شد. در این دوره بانک‌های دولتی موجود، به تناسب نام و حوزه تخصصی خود، عهده‌دار نگهداری از حساب‌های تعدادی از دستگاه‌های مرتبط می‌شدند (برای مثال، بانک کشاورزی متولی بخشی از حساب‌های وزارت جهاد کشاورزی، بانک سپه متولی بخشی از حساب‌های وزارت دفاع و نیروهای مسلح، بانک صنعت و معدن عهده‌دار بخشی از حساب‌های وزارت صنعت، و...).

نخستین بخشنامه بانک مرکزی پس از تصویب قانون برنامه چهارم، به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی اجازه داد تا با هماهنگی بانک مرکزی، بانک عامل خود را از میان بانک‌های دولتی انتخاب کنند. همچنین تغییر بانک عامل، مستلزم تعیین تکلیف بدهی‌های دستگاه‌ها به بانک‌های عامل قبلی گردید. علت این اقدام آن بود که برخی از دستگاه‌ها پس از اخذ تسهیلات متعدد از بانک در قبال انتقال حساب خود به آن بانک، اقدام به جابجایی حساب خود می‌نمودند تا از تسهیلات بانک جدید نیز منتفع شوند و این مسئله مشکلات زیادی برای بانک‌های عامل ایجاد می‌نمود^۱. اصلاح انجام شده در بخشنامه، ناظر به حل این معضل بوده است.

در بخشنامه دوم بانک مرکزی، ضمن تأکید مجدد بر موارد فوق، نوعی ضمانت اجرا برای تعیین تکلیف بدهی دستگاه‌ها به بانک‌ها عامل پیشین خود وضع گردید و همچنین محدودیت وزارت دفاع برای نگهداری حساب‌های خود نزد بانک سپه تثبیت شد.

در بخشنامه سوم که بیش از یک سال بعد از بخشنامه دوم صادر شد، هرچند محدودیت‌هایی نظیر حفظ حساب‌های وزارت دفاع نزد بانک سپه و الزام تسویه بدهی‌های دستگاه با بانک عامل قبلی ادامه یافت (بندهای «۵» و «۶»)، اما تغییرات مهمی ایجاد گردید که بی‌نظمی و پراکندگی حساب‌های دولتی را بیش از پیش نمود. مهمترین این تغییرات به شرح زیر است:

۱. دستگاه‌ها اجازه یافتند «به تشخیص خود» حتی نزد بانک‌های خصوصی نیز افتتاح حساب نمایند و وجوه متعلق به دولت (یا متعلق به عموم مردم) را نزد بانک‌های خصوصی سپرده‌گذاری نمایند (بند «۱» بخشنامه).

۲. الزام «تأیید بانک مرکزی» برای انتقال حساب‌های دستگاه‌ها به بانک مورد نظر، به‌طور کلی برداشته شد (این الزام در بند «۱» بخشنامه‌های پیشین وجود داشت). در واقع مطابق این بخشنامه، تنها کافی است که

۱. مصاحبه با مدیران بانک کشاورزی.



یک بانک دارای قرارداد نمایندگی با بانک مرکزی باشد (بند «۳») تا بتواند بدون هر گونه محدودیت یا الزامات افشا یا اطلاع‌رسانی به بانک مرکزی، اقدام به افتتاح حساب برای دستگاه‌ها نماید.

۳. هرچند مطابق بند «۴» بخشنامه، بانک‌ها مکلف شدند ۱۰۰ درصد وجوه دولتی را در پایان هر هفته نزد بانک مرکزی منتقل نمایند، اما از آنجا که هیچ ضمانتی برای اطلاع‌رسانی بانک‌های عامل یا دستگاه‌های دولتی، در خصوص تعداد و مانده حساب‌ها، به بانک مرکزی وجود نداشت و حسابرسی صورت‌های مالی به‌صورت هفتگی نیز ممکن نبود، لذا عملاً بانک‌ها امکان استفاده از منابع دولتی برای اعطای تسهیلات را پیدا کردند (البته این اقدام تخلف محسوب می‌شد، ولی ابزاری برای تشخیص این تخلف در اختیار بانک مرکزی قرار نداشت).

بر این اساس روشن است که ماده (۱۰) قانون برنامه چهارم و بخشنامه‌های بانک مرکزی (خصوصاً بخشنامه سوم) پیرو این قانون، موجبات هرج و مرج شدید در شیوه نگهداری حساب‌های دولتی را فراهم نمود و اطلاعات مقامات ناظر (بانک مرکزی و خزانه‌داری کل) نسبت به این حساب‌ها و عملکرد بانک‌ها در قبال این حساب‌ها را به‌طور کامل مخدوش نمود. اجرای این قانون موجب عدم نظارت بانک مرکزی بر افتتاح یا انتقال حساب‌های دولتی و به تبع آن بروز مشکلات جدی در این زمینه شد که در بخش سوم مورد بحث قرار گرفته است. در واقع پس از اجرای این قانون تاکنون، اطلاعات مقامات ناظر از حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، صرفاً مبتنی بر خوداظهاری بانک‌هاست.

۷-۱. قانون برنامه پنجم توسعه (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵)

ماده (۹۴)

نحوه تعیین بانک عامل بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی برای دریافت خدمات بانکی در چارچوب دستورالعملی است که به پیشنهاد مشترک وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به تصویب شورای پول و اعتبار می‌رسد.

در قانون برنامه پنجم توسعه، به‌منظور ساماندهی هرج و مرج ایجاد شده در نحوه نگهداری حساب‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، مقرر شد دستورالعملی به تصویب شورای پول و اعتبار برسد. البته برای تهیه و اجرای این دستورالعمل سقف زمانی تعیین نشد و همین امر موجب به‌درازا کشیدن اجرای تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی گردید.

۸-۱. دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و

نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۵)

به استناد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه و پس از حدود یک سال و نیم از آغاز دوره برنامه پنجم، نخستین ویرایش این دستورالعمل در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید. اهداف

ابلاغ این دستورالعمل، به خوبی در مقدمه آن بیان شده است: «با عنایت به بهره‌برداری از سیستم بانکداری متمرکز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و برخورداری از امکانات سامانه‌های ملی پرداخت، به‌منظور ساماندهی به وضعیت حساب‌های دولتی در شبکه بانکی کشور و ایجاد تمرکز لازم در بانکداری دولت توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، همچنین تأمین مصالح ملی کشور در خصوص احصای صحیح درآمدهای دولت، دستیابی به آمار و اطلاعات دقیق و به موقع از حساب‌های درآمدی دولت، کنترل مناسب گردش حساب‌های هزینه‌ای، کنترل هرچه بیشتر نقدینگی، ممانعت از استفاده نادرست از منابع دولتی، «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» که از این پس به اختصار «دستورالعمل» نامیده می‌شود، تهیه و تدوین می‌گردد».

بخش نخست این دستورالعمل مربوط به تعاریف است. در این بخش، خدمات بانکی با ذکر مصادیق مهم آن تعریف شده است: «ارائه انواع ابزارهای پرداخت، دریافت، پرداخت، نقل و انتقال وجوه ریالی و ارزی، گشایش انواع اعتبار اسنادی و صدور انواع ضمانتنامه، ارائه خدمات بانکی از جمله صدور انواع کارت‌های الکترونیکی، ارائه خدمات مربوط به وجوه اداره شده، انتشار یا عرضه اوراق مشارکت ریالی و ارزی در داخل و خارج از کشور، ...» سایر تعاریف ارائه شده در این دستورالعمل، مربوط به سامانه‌های ملی پرداخت (شتاب، ساتنا، پایا، تابا، نماد)، بانکداری متمرکز، شناسه امنیتی و... است. سازمان‌های مشمول این بخشنامه عبارتند از: وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی. متن کامل این دستورالعمل در پیوست ذکر شده است و در این قسمت مهمترین مفاد آن به اختصار بیان می‌گردد.

بخش اصلی این دستورالعمل، مربوط به «فرآیند اجرایی» اصلاح شیوه نگهداری حساب‌های دستگاه‌هاست که مواد (۲) الی (۱۲) را به خود اختصاص داده است. در این دستورالعمل مسئولیت تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز برای نگهداری حساب‌های سازمان‌های مشمول، برعهده بانک مرکزی نهاده شده است (ماده (۲)). تمامی حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای کلیه سازمان‌های مشمول باید صرفاً نزد بانک مرکزی افتتاح گردد (مواد (۳) و (۴)). ازسوی دیگر مؤسسات اعتباری اجازه ندارند رأساً و بدون هماهنگی با بانک مرکزی نسبت به افتتاح هر گونه حساب برای هر یک از سازمان‌های مشمول اقدام نمایند (ماده (۵)).

جایگزینی حساب‌های موجود سازمان‌های مشمول با حساب‌های متناظر جدید افتتاح شده نزد بانک مرکزی، مطابق با شیوه‌نامه‌ای است که باید ظرف مدت سه ماه پس از تصویب دستورالعمل به تصویب می‌رسد (ماده (۶)). همچنین تا زمان جایگزینی حساب‌های مذکور، تعیین بانک عامل به عهده کمیته‌ای با مسئولیت خزانه‌دار کل کشور قرار داده شده است (ماده (۷)).



سازمان‌های مشمول موظف شده‌اند تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را صرفاً از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی و به واسطه سامانه‌های ملی متمرکز پرداخت انجام دهند (ماده ۸) و (۱۰)) و می‌توانند در خصوص دریافت انواع خدمات بانکی و تسهیلات به هریک از مؤسسات اعتباری که مناسب‌ترین خدمات را به آنها ارائه می‌نمایند، مراجعه نمایند (ماده ۱۱)).

ماده (۱۳) نیز که به موضوع نظارت و کنترل اختصاص دارد، «نظارت بر حسن اجرای مفاد این دستورالعمل، حسب مورد بر عهده بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور» نهاده شده است.

در اولین ویرایش این دستورالعمل که در تاریخ ۱۳۹۱/۷/۲۵ به تصویب رسید، بخش دیگری نیز تحت عنوان «مجازات و تنبیهات» در نظر گرفته شده بود که ضمانت اجرای این دستورالعمل محسوب می‌شد و ابزاری در اختیار بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور بود تا مؤسسات اعتباری یا سازمان‌های مشمول متخلف را مورد پیگرد و مجازات قرار دهند:

– مؤسسات اعتباری موظف به رعایت کامل مفاد این دستورالعمل بوده و در صورت تخلف، مشمول مجازات‌های انتظامی موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور می‌گردند (ماده ۱۴)).

– سازمان‌های مشمول موظف به رعایت کامل مفاد این دستورالعمل می‌باشند. هر نوع تخلف از این مقررات در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب خواهد شد (ماده ۱۵)).

لازم به ذکر است که ویرایش دوم دستورالعمل در تاریخ ۱۳۹۴/۴/۹ به تصویب شورای پول و اعتبار رسید و مفاد آن، عیناً مشابه ویرایش نخست است، با این تفاوت که مواد (۱۴) و (۱۵) که ناظر به مجازات و تنبیهات بود، حذف گردید. این اقدام شورای پول و اعتبار متأسفانه موجب از میان رفتن ضمانت اجرای این دستورالعمل گردید و امکان هرگونه پیگرد قضایی علیه مؤسسات اعتباری یا سازمان‌های مشمول متخلف را از بانک مرکزی سلب کرد. البته ظاهراً حذف دو ماده مذکور به دلیل شبهه تعارض با قوانین صورت گرفت. به این معنا که شمول عنوان «تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی» بر یک اقدام سازمان‌ها، نیازمند قانون است و مصوبات شورای پول و اعتبار نمی‌توانند در این موضوع ورود نمایند.

– تحلیل دستورالعمل نگهداری انواع حساب...

مهمترین دلالت این دستورالعمل (مواد (۳) و (۴))، متمرکز نمودن کلیه حساب‌های بانکی ریالی و ارزی، متعلق به کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و همچنین نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های تابعه آنها، نزد بانک مرکزی است. همچنین حساب‌های مربوط به کلیه وجوه دستگاه‌های مشمول که مرتبط با بودجه دولت است، باید صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور افتتاح گردد. این اقدام گامی مهم در اصلاح شیوه نگهداری حساب‌های عمومی و اصلاح روال‌های نادرست پیشین، خصوصاً پس از برنامه چهارم توسعه است.

همچنین مطابق مواد (۵) و (۸)، از یک سو مؤسسات اعتباری از افتتاح هرگونه حساب برای سازمان‌های مشمول نهی شده‌اند و از سوی دیگر سازمان‌های مشمول باید تمام دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را صرفاً از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند. در واقع به موجب این دو ماده، هر دو ذینفع در نگهداری حساب‌های دولتی، از تخلف منع شده‌اند.

علاوه بر این، مطابق مواد (۲) و (۹) دستورالعمل، به‌منظور فراهم نمودن زیرساخت لازم برای ارائه خدمات به سازمان‌هایی که اقدام به متمرکز نمودن حساب‌های خود نزد بانک مرکزی نموده‌اند، وظایفی برعهده بانک مرکزی گذارده شده است. همچنین فراهم نمودن امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری برای خزانه‌داری کل، ذیحسابان و مدیران مالی دستگاه‌های مشمول، برعهده بانک مرکزی قرار گرفته است. نکته دیگر در خصوص این دستورالعمل آن است که استثنای شدن وزارت دفاع و سایر نیروهای مسلح از بخشنامه‌های بانک مرکزی که به روالی مرسوم تبدیل شده بود، در این دستورالعمل متوقف گردید و نیروهای مسلح نیز ملزم به انتقال حساب‌های خود به بانک مرکزی شدند.

از آنجا که انتقال حساب‌های دستگاه‌های مشمول به بانک مرکزی، نیازمند تعریف فرآیند دقیق و زمانبندی مشخص است، بر اساس ماده (۶)، جزئیات این فرآیند موکول به «شیوه‌نامه» ای شد که باید ظرف مدت سه ماه تدوین و ابلاغ می‌گردید. لکن به دلیل اختلاف نظر بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، تدوین این شیوه‌نامه بیش از ۱۵ ماه به طول انجامید و به‌علت زبان‌هایی که اجرای آن برای بانک‌های دولتی ایجاد می‌نمود، ابلاغ شیوه‌نامه به تأخیر افتاد. جزئیات این تأخیرها و فرآیند طی شده، در بخش‌های بعد تشریح خواهد شد.

در مجموع به نظر می‌رسد همان‌گونه که در بخشنامه مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰ بانک مرکزی هنگام ابلاغ این دستورالعمل ذکر شده است، «پیاده‌سازی صحیح و مناسب این دستورالعمل می‌تواند به‌عنوان نقطه عطف و تحولی عظیم در زمینه شیوه نگاهداری حساب‌های دولتی مطرح گردد». لذا لازم است با رفع نواقص این دستورالعمل و پشتیبانی قوانین مصوب مجلس از این دستورالعمل، مسیر اجرای آن هموار و فرآیند پیاده‌سازی تسریع گردد.

۹-۱. آیین‌نامه بانکداری دولتی (مصوب ۱۳۹۲/۲/۲۲)

این آیین‌نامه در قالب تصویب‌نامه شماره ۴۳۶۰۸/ت/۹۱۹۶۴ مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۱۹ ابلاغ گردید.

ماده (۱)

تمامی حساب‌های بانکی وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی اعم از ریالی و ارزی باید از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران افتتاح گردد.



تبصره «۱»- آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد، مشمول مفاد این ماده خواهد بود.

ماده (۲)

تمامی حساب‌های بانکی برای نگهداری آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، از جمله شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین نمی‌گردد، باید صرفاً نزد بانک مرکزی افتتاح گردد.

ماده (۳)

وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آن موظفند با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) تمامی حساب‌های خود را به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران منتقل نمایند.

ماده (۴)

مؤسسات اعتباری اجازه ندارند رأساً و بدون هماهنگی با بانک مرکزی نسبت به افتتاح هرگونه حساب برای هر یک از وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی اقدام نمایند.

ماده (۵)

جایگزینی حساب‌های موجود هر یک از وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، با حساب‌های متناظر جدید افتتاح شده نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مطابق با زمانبندی هماهنگ شده بین وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی، تا پایان سال ۱۳۹۲ صورت می‌گیرد.

ماده (۶)

تمامی وزارتخانه‌ها، بنگاه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها، سازمان‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی موظف به رعایت کامل مفاد این آیین‌نامه می‌باشند و هر نوع تخلف از مقررات آن در حکم تصرفات غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب می‌شود.

– تحلیل آیین‌نامه بانکداری دولتی

چنان‌که ملاحظه می‌گردد، مفاد این آیین‌نامه کاملاً مشابه با دستورالعمل نگهداری انواع حساب ... است. الزام کلیه دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی به انتقال حساب‌های خود به بانک مرکزی، لزوم هماهنگی با خزانه‌داری کل در خصوص حساب‌های مربوط به بودجه دولت، عدم استثنای نیروهای مسلح، نهی مؤسسات اعتباری از افتتاح هرگونه حساب برای دستگاه‌های مشمول و تلقی هرگونه تخلف از آیین‌نامه در حکم «تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی»، از جمله نقاط مشترک آیین‌نامه و دستورالعمل فوق‌الذکر است. لذا به نظر می‌رسد به منظور ارتقای جایگاه قانونی موضوع، مجدداً به تصویب هیئت وزیران نیز رسیده است.

البته در خصوص زمانبندی مربوط به اجرای طرح تفاوتی میان این دو مصوبه وجود دارد. دستورالعمل نسبت به سقف زمانی پروژه انتقال حساب‌ها سکوت کرده بود، اما مطابق آیین‌نامه، کل فرآیند انتقال حساب‌های دولتی و عمومی غیردولتی به بانک مرکزی، باید تا انتهای سال ۱۳۹۲ به پایان می‌رسید. جالب توجه است که علیرغم این سقف زمانی، شیوه‌نامه‌ای که حاوی جزئیات فرآیند انتقال حساب‌ها بود، تا پایان سال ۱۳۹۲ هنوز ابلاغ نیز نشده بود!

۱۰-۱. مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی (مصوب ۱۳۹۳/۹/۳)

بر اساس این مصوبه بانک مرکزی موظف شده است تا پایان سال ۱۳۹۳ منظومه ۹ گانه سامانه‌های اطلاعاتی نظام بانکی را ایجاد و بهره‌برداری نماید و امکان اتصال امن و سیستمی سایر دستگاه‌های اجرایی را به این سامانه‌ها فراهم آورد، به گونه‌ای از ابتدای تیرماه ۱۳۹۴ هرگونه فرآیند دستور، درخواست و یا استعلام به صورت الکترونیکی انجام شود.

ماده (۱)

بانک مرکزی موظف است با بهره‌برداری از فناوری اطلاعات و ارتباطات، منظومه سامانه‌های زیر را به نحوی که در فصل دوم تشریح شده است ایجاد و راه‌اندازی نماید.

۱. سامانه نظام هویت‌سنجی الکترونیک بانکی (نهاب)
۲. سامانه پیام‌رسانی الکترونیک مالی (سپام)
۳. سامانه صدور یکپارچه الکترونیک دسته چک (صیاد)
۴. سامانه چک و اسناد وصولی کاغذی (چکاوک)
۵. سامانه یکپارچه مدیریت اوراق بانکی (سیما)
۶. سامانه پرداخت الکترونیک سیار (سپاس)



۷. نوین سامانه یکپارچه بانک مرکزی (نسیم)

۸. سامانه جامع تسهیلات

۹. سامانه یکپارچه استعلامات مالی (سیام)

از میان سامانه‌های مزبور، سامانه «نسیم» مرتبط با موضوع مورد بررسی (نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی و عمومی غیردولتی) است که مواد (۱۸) تا (۲۱) را به خود اختصاص داده است:

ماده (۱۸)

بانک مرکزی موظف است با هدف نگهداری و مدیریت متمرکز حساب‌های ریالی و ارزی دستگاه‌های موضوع مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، نوین سامانه یکپارچه بانک مرکزی (نسیم) را به‌گونه‌ای تهیه، اجرا و بهره‌برداری نماید که کلیه فرآیندها و تراکنش‌های مربوط به حساب‌های مذکور نظیر افتتاح حساب، دریافت، پرداخت، انتقال و مانده حساب را دربرگرفته و کلیه اسناد مربوطه را به‌صورت الکترونیک مبادله نماید.

ماده (۱۹)

کلیه سازمان‌ها و دستگاه‌هایی که مبتنی بر وظایف قانونی خود نیازمند اطلاعات مربوط به عملکرد حساب‌های بانکی مربوط به خود هستند، موظفند این اطلاعات را از سامانه نسیم به‌صورت سیستمی استعلام نموده و به‌صورت الکترونیک در سامانه‌های خود بدون دخالت عامل انسانی ثبت نمایند.

تبصره - بانک مرکزی موظف است امکان استعلام سیستمی و برخط عملکرد حساب‌های مذکور را برای ذینفعان فراهم نماید.

ماده (۲۰)

خزانه‌داری کل کشور موظف است با همکاری بانک مرکزی نسبت به افتتاح حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای جدید و بستن حساب‌های دریافتی و پرداختی پیشین خود، مطابق با شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی (موضوع دستورالعمل ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران) اقدام نماید.

ماده (۲۱)

تمامی پرداخت‌ها و دریافتی‌های دستگاه‌های موضوع مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری، از ابتدای سال ۱۳۹۴، مطابق با شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی (موضوع دستورالعمل ماده (۹۴) قانون

برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی)، صرفاً در بستر سامانه نسیم صورت خواهد پذیرفت. چنان‌که ملاحظه می‌شود، مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی نیز بر انتقال کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به بانک مرکزی تأکید نموده و جزئیاتی از ویژگی‌های فنی سامانه‌ای که بانک مرکزی باید به این منظور طراحی نماید را بیان کرده است. این مصوبه نیز برای اتمام پروژه انتقال حساب‌ها به بانک مرکزی، پایان سال ۱۳۹۳ را به‌عنوان سقف زمانی تعیین نموده و تمامی پرداخت‌ها و دریافت‌های دستگاه‌های مشمول را از ابتدای سال ۱۳۹۴، صرفاً در بستر سامانه نسیم مجاز دانسته است. این در حالی است که ابلاغ رسمی «شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی» در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰ توسط معاون اول رئیس‌جمهور انجام شد.^۱

۱۱-۱. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب

۱۳۹۳/۱۲/۰۴

ماده (۳)

شرکت‌های دولتی موضوع مواد (۴) و (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و شرکت‌های دولتی موضوع بند «۳» ماده (۱۸) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی، به استثنای بانک‌ها و بیمه‌های دولتی و سازمان‌های توسعه‌ای شامل سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، وزارت نفت از طریق شرکت دولتی تابعه ذریعت و شرکت شهرک‌های کشاورزی، مشمول مقررات مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور می‌باشند و تمام درآمدهای حاصل از فروش کالا و خدمات آنها به حساب‌های معرفی شده از سوی خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود تا حسب مورد طبق احکام و مقررات قانونی مربوط هزینه شود.

عدم رعایت مفاد ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور در مورد حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور گشایش یافته است، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود.

بانک‌های عامل حسب اعلام بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور موظفند نسبت به بستن حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند، اقدام کنند.

علیرغم آنکه در زمان تصویب قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، قانون برنامه پنجم توسعه لازم‌الاجرا بوده است، اما شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۳) فوق، به جای آنکه مکلف به رعایت ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه (و دستورالعمل شیوه نگهداری انواع حساب) شوند، مکلف به رعایت مواد (۳۱)، (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی شده‌اند. در واقع به موجب ماده (۳)

۱. نامه شماره ۱۴۵۹۴۸، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.



فوق، شرکت‌های دولتی مجاز شده‌اند که حساب‌های خود را نزد بانک‌های دولتی نیز نگهداری کنند و الزام انتقال حساب‌ها به بانک مرکزی، از شرکت‌های دولتی برداشته شده است. این امر نشانگر رفتار متناقض قانونگذار است و باید در قانون برنامه ششم صریحاً اصلاح شود.

همچنین نکته تأسف بار و عجیب، استثنا نمودن چندین شرکت دولتی از حکم فوق است، این شرکت‌ها عبارتند از: بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی. در واقع این شرکت‌ها، نه تنها ملزم نیستند که حساب‌های خود را نزد بانک مرکزی متمرکز نمایند، بلکه می‌توانند حساب‌های خود را خارج از بانک‌های دولتی نیز نگهداری کنند. در واقع قانونگذار به موجب این حکم، به شرکت‌های فوق اجازه داده است که منابع دولتی و عمومی در اختیار خود را، به بانک‌های خصوصی منتقل نموده و منافع ناشی از رسوب این منابع را نصیب بانک‌های خصوصی نمایند. نکته دیگر در خصوص این ماده آن است که بانک‌های عامل مکلف شده‌اند حسب اعلام بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، نسبت به بستن حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند، اقدام کنند. اما حسب اعلام برخی نهادهای نظارتی، علیرغم وجود اطلاعات در خصوص حساب‌های فاقد مجوز خزانه‌داری و بانک مرکزی، اقدام کافی از جانب این دو نهاد برای بستن حساب‌های غیرمجاز انجام نشده است.

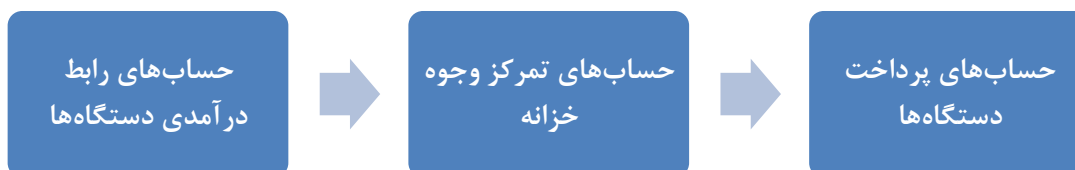
۲. تصویری از وضعیت موجود حساب‌های بخش عمومی

در حال حاضر، کلیه وجوه متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، نزد بانک‌های مختلف کشور نگهداری می‌شود. پیش از بررسی روند تحولات قوانین و مقررات مرتبط با موضوع نگهداری حساب‌های بخش عمومی لازم است تصویری از وضعیت فعلی این حساب‌ها ارائه شود. لذا در این بخش، ساختار خزانه و انواع حساب‌های دولتی و نحوه ارتباط حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دستگاه‌ها با خزانه، بانک‌ها و بانک مرکزی به اختصار تبیین می‌شود. همچنین آمارهای مرتبط با تعداد و رسوب این حساب‌ها در زمان‌های مختلف و نیز نحوه توزیع حساب‌های مذکور بین بانک‌های مختلف کشور، در قالب چند جدول ارائه خواهد شد.

۲-۱. جریان‌های ورودی و خروجی وجوه و انواع حساب‌های بخش دولتی

حساب‌های متعلق به دستگاه‌های دولتی شامل سه گروه است: حساب‌های رابط درآمدی، حساب‌های تمرکز وجوه خزانه و حساب‌های پرداخت. مجموعه منابعی که در این سه گروه حساب‌ها وجود دارد، منابع بودجه‌ای دولت محسوب شده و متعلق به بخش عمومی است. در حال حاضر، حساب‌های تمرکز

وجوه خزانه نزد بانک مرکزی و سایر حساب‌های مذکور نزد بانک‌های مختلف کشور نگهداری می‌شود. در ادامه هر یک از سه گروه فوق تشریح خواهد شد.^۱



– حساب‌های رابط درآمدی دستگاه‌های دولتی

کلیه درآمدهای دستگاه‌های دولتی (اعم از درآمدهای اختصاصی و عمومی)، باید به حساب‌های مشخصی که برای این دستگاه‌ها، با مجوز خزانه‌داری کل، نزد بانک‌های کشور افتتاح شده‌اند، انتقال یابد. در واقع دستگاه‌ها مجاز نیستند مستقلاً و بدون اطلاع خزانه و بانک مرکزی، افتتاح حساب نمایند. هدف از این امر، شفافیت اطلاعات مالی دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و امکان نظارت بر درآمدهای آنهاست. اصطلاحاً به این حساب‌ها که رابط میان درآمدهای دولت و خزانه‌داری کل هستند و نزد بانک‌های مختلف کشور نگهداری می‌شوند، «حساب رابط» گفته می‌شود. براساس قانون،^۲ حساب‌های مذکور با مجوز خزانه^۳ افتتاح می‌گردند.

موجودی حساب‌های رابط درآمدی، با تناوب مشخصی که توسط خزانه تعیین می‌شود، به «حساب‌های تمرکز وجوه خزانه» واریز می‌گردد. در واقع بانک‌های عامل وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی که حساب درآمدی نزد آنها افتتاح شده است، مکلفند بر اساس شرایط مندرج در قرارداد منعقد شده با خزانه‌داری کل بر حسب نوع درآمد و ماهیت واحدهای دولتی در سررسیدهای روزانه، هفتگی، ۱۵ روزه و ماهیانه وجوه درآمد دولتی را به تفکیک هر حساب به حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی انتقال دهند. البته فرآیند فوق مربوط به درآمدهای غیرنفتی دولت و روال طی شده برای درآمدهای نفتی، به کلی متفاوت است که در شکل‌های زیر تبیین شده است.

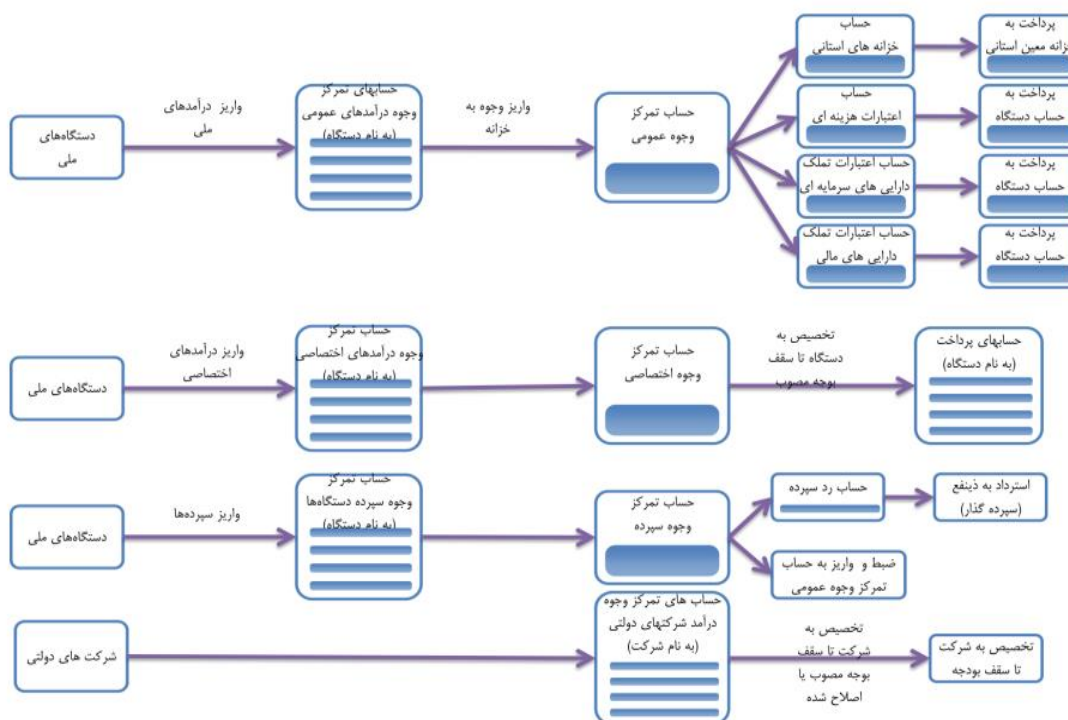
۱. ر.ک: «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۲۷۴.

۲. ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی.

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

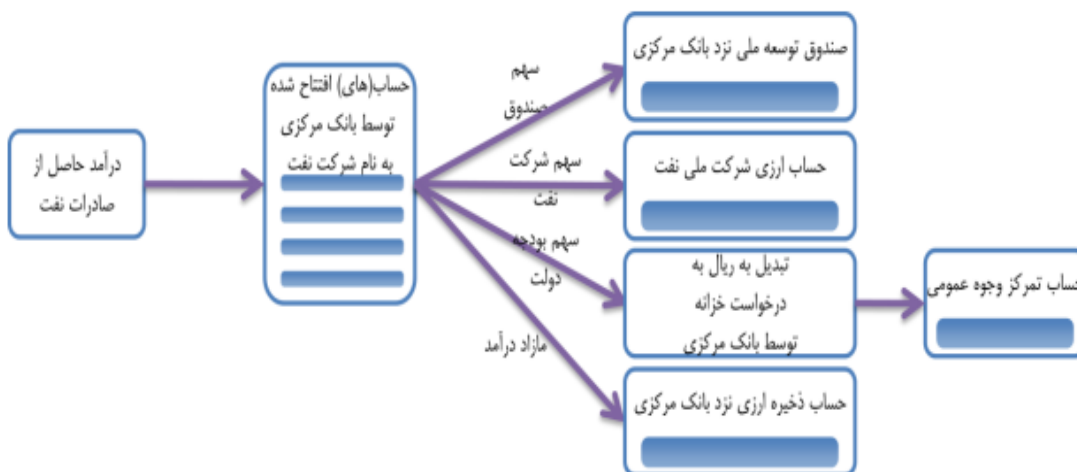


شکل ۱. جریان‌های ورودی بخش عمومی، درآمدهای غیرنفتی دولت و شرکت‌های دولتی



مأخذ: گزارش «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

شکل ۲. جریان‌های ورودی وجوه عمومی، درآمدهای نفتی دولت



مأخذ: همان.

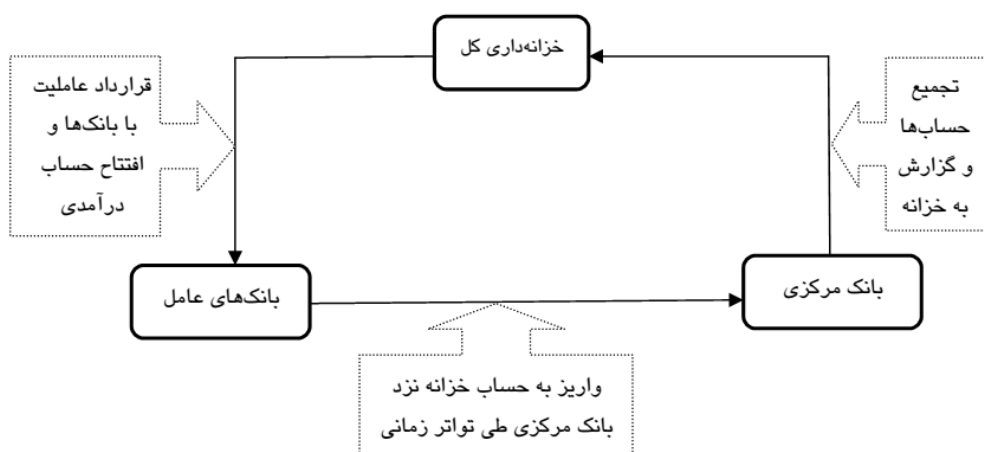
– حساب‌های تمرکز وجوه خزانه‌داری کل

بر اساس قانون، کلیه دریافت‌های دولت (شامل سپرده‌ها و درآمدهای عمومی و اختصاصی دستگاه‌ها و درآمدهای شرکت‌های دولتی (بجز بانک‌ها و بیمه‌ها)^۱) باید در حساب‌های خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی متمرکز گردد.^۲ کلیه درآمدهای دستگاه‌های دولتی، بسته به نوع آنها، در نهایت به سه حساب متعلق به خزانه نزد بانک مرکزی واریز می‌گردند که عبارتند از: «حساب تمرکز وجوه عمومی»، «حساب تمرکز وجوه اختصاصی» و «حساب تمرکز وجوه سپرده».

تمرکز این وجوه در حساب‌های خزانه، بیش از آنکه کارکرد بانکی یا بودجه‌ای داشته باشد، کارکرد حسابداری دارد. به این معنی که انتقال وجوه و فرآیندهای بانکی، جایگزین استفاده از روش‌ها و محاسبات حسابداری شده است. البته الزام نگهداری کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی نزد بانک مرکزی، دارای استدلال‌های متقنی است که در بخش‌های بعد به آنها اشاره خواهد شد، ولی بر اساس این دلایل باید کلیه حساب‌های رابط درآمدی و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نیز نزد بانک مرکزی متمرکز گردد که در حال حاضر اینچنین نیست.

بانک مرکزی بعد از وصول وجوه درآمدی از بانک‌های عامل، بر حسب درخواست خزانه‌داری کل، گزارش‌های لازم از وضعیت درآمدهای وصولی تهیه و طبق زمانبندی‌های مورد نظر خزانه‌داری کل کشور گزارش می‌دهد. فرآیند ایجاد، وصول منابع و گزارش‌دهی حساب‌های رابط درآمدی مربوط به درآمدهای نفتی و غیرنفتی در شکل‌های زیر نمایش داده شده است.^۳

شکل ۳. فرآیند ایجاد، وصول منابع و گزارش‌دهی حساب‌های رابط درآمدی غیرنفتی



مأخذ: «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱، شماره مسلسل ۱۲۵۹۴.

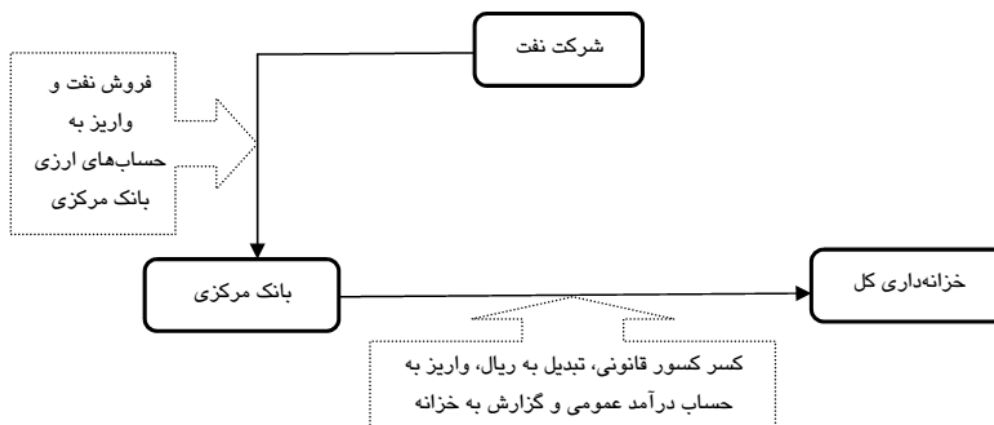
۱. ماده (۱۱) قانون محاسبات عمومی.

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

۳. ر.ک: «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱، شماره مسلسل ۱۲۵۹۴.



شکل ۴. فرآیند ایجاد، وصول منابع و گزارش‌دهی حساب‌های رابط درآمدهای نفتی



مأخذ: همان.

– حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها

براساس قانون^۱، برای کلیه دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (به استثنای بانک‌ها و شرکت‌های بیمه) و واحدهای تابعه آنها در مرکز و شهرستان‌ها، از طرف خزانه مرکز یا خزانه‌های معین، در بانک مرکزی یا سایر بانک‌های دولتی، به تعداد مورد نیاز حساب‌های بانکی برای پرداخت‌های مربوط افتتاح می‌گردد. کلیه پرداخت‌های دستگاه‌های نامبرده منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور مجاز است و لذا کلیه منابع دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی (اعم از درآمدهای عمومی و اختصاصی، وجوه رد سپرده و سایر منابع تأمین اعتبار) باید از حساب‌های تمرکز وجوه خزانه به حساب پرداخت آنها واریز شود.

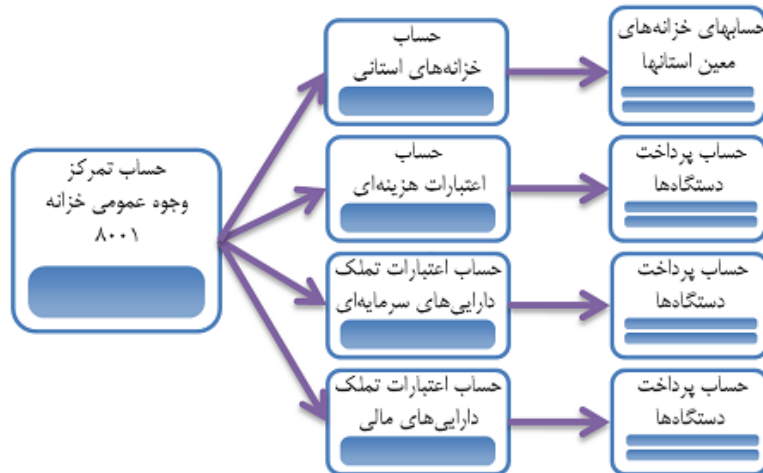
همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل درآمد عمومی وجهی دریافت می‌دارند، در مورد وجوه مذکور مشمول مقررات این ماده خواهند بود. یعنی اعتباراتی که در قانون بودجه کل کشور برای این قبیل دستگاه‌ها به تصویب می‌رسد، توسط خزانه و یا نمایندگی خزانه در استان منحصراً از طریق حساب‌های بانکی مذکور قابل پرداخت می‌باشد.^۲ در حال حاضر کلیه حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نیز مانند حساب‌های رابط درآمدی، نزد بانک‌های مختلف کشور افتتاح شده است.

شکل‌های زیر جریان‌های خروجی وجوه بخش عمومی را نشان می‌دهد. در شکل نخست، انواع حساب‌های پرداخت و ارتباط آنها با حساب‌های خزانه‌داری کل نزد بانک مرکزی نمایش داده شده است. در شکل دوم نیز فرآیند تخصیص و پرداخت وجوه عمومی دولت در حال حاضر را نشان می‌دهد.

۱. ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی.

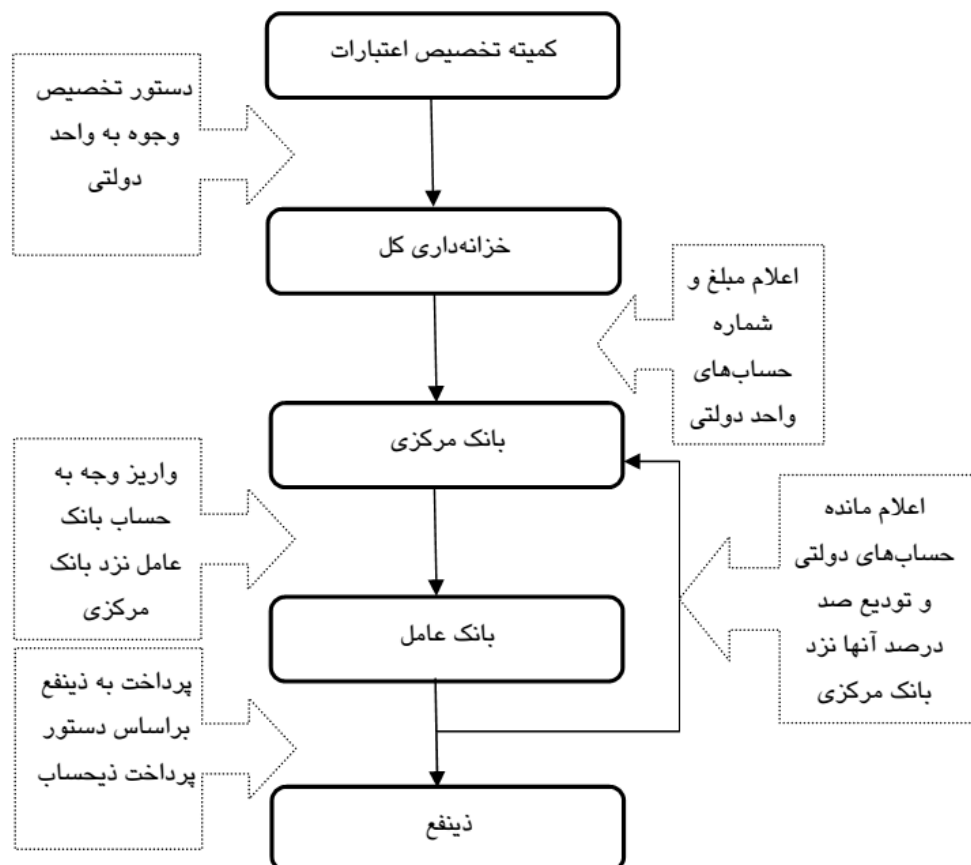
۲. تبصره ماده (۷۶) قانون محاسبات.

شکل ۵. جریان‌های خروجی وجوه بخش عمومی



مأخذ: گزارش «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

شکل ۶. فرآیند تخصیص و پرداخت وجوه عمومی دولت



مأخذ: «بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱، شماره مسلسل ۱۲۵۹۴.



یکی دیگر از اقدامات صورت گرفته در راستای اجرای ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه استانداردهای حساب‌های پرداخت توسط خزانه‌داری است. خزانه‌داری کل کشور بدین منظور هفت حساب تعریف کرده است:

۱. پرداخت اعتبارات هزینه‌ای
 ۲. پرداخت اعتبارات طرح تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای
 ۳. پرداخت درآمد اختصاصی
 ۴. پرداخت رد وجوه سپرده
 ۵. پرداخت رد وجوه اضافه دریافتی
 ۶. پرداخت سایر منابع (برای حساب‌های تنخواه هزینه‌ای و تنخواه تملک‌دارایی‌های سرمایه‌ای)
 ۷. پرداخت ریالی جهت انجام امور ارزی
- کلیه دستگاه‌ها مکلف شده‌اند نسبت به ساماندهی حساب‌های پرداخت خود اقدام نمایند و پس از ساماندهی در این سطح، عملیات انتقال حساب‌های پرداخت به بانک مرکزی آغاز گردد.

۲-۲. ساختار و شیوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی

نهادهای عمومی غیردولتی در اقتصاد ایران نه در بخش دولتی (وزارتخانه، مؤسسه دولتی یا شرکت دولتی) قرار می‌گیرند و نه در بخش‌های خصوصی و تعاونی. در ماده (۵) قانون محاسبات عمومی^۱ تعریفی از نهادهای عمومی غیردولتی ارائه شده است که چندان گویا و جامع و مانع نیست. اما شخصیت‌های حقوقی ذکر شده در بند «۵» ماده (۶) اصلاحی قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم قانون اساسی^۲ مصوب ۱۳۹۳/۴/۱، می‌تواند ملاک مناسب‌تری برای تشخیص نهادهای عمومی غیردولتی باشد. در یک تقسیم‌بندی می‌توان نهادهای عمومی غیردولتی را در هفت گروه دسته‌بندی کرد^۳:

۱. شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها،
۲. صندوق‌های بازنشستگی، مانند صندوق بازنشستگی کشوری، صندوق بازنشستگی نفت، صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح و...
۳. بنیادها، مانند بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد تعاون سپاه، بنیاد تعاون ارتش، بنیاد تعاون ناجا،
۴. قرارگاه‌های سازندگی، مانند قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء (ص)، قرارگاه سازندگی قائم (عج) و...

۱. ماده (۵) - مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی از نظر این قانون واحدهای سازمانی مشخصی هستند که با اجازه قانون به منظور انجام وظایف و خدماتی که جنبه عمومی داد، تشکیل شده و یا می‌شود.
تبصره - فهرست این قبیل مؤسسات و نهادها با توجه به قوانین و مقررات مربوط از طرف دولت پیشنهاد و به تصویب مجلس شورای اسلامی خواهد رسید.

۲. الف) مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی. ب) نهادهای نظامی و انتظامی کشور. ج) سازمان‌ها و مؤسسات خیریه کشور. د) نهادها و سازمان‌های وقفی و بقاع متبرکه. ه) کلیه صندوق‌های بازنشستگی اعم از کشوری و لشگری، نظیر صندوق‌های بازنشستگی وابسته به دستگاه‌های اجرایی و وابسته به دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است. و) نهادهای انقلاب اسلامی.

۳. «اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴، محیط، منابع، بازیگران و برون‌دهای حکمرانی اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴.

۵. نهادهای انقلاب اسلامی، مانند ستاد اجرای فرمان امام (ره)،
۶. استان‌های قدس و مؤسسات خیریه، مانند آستان قدس رضوی (ع) و آستان مقدس حضرت فاطمه معصومه (س)،
۷. سایر نهادهای موضوع ماده (۵) قانون محاسبات عمومی.
- چنان‌که دسته‌بندی فوق نشان می‌دهد، یکی از ویژگی‌های این نهادها، تنوع در اهداف اولیه ایجاد آنهاست. اما امروزه تنوع و گستردگی فعالیت‌های اقتصادی نهادهای عمومی غیردولتی به گونه‌ای است که حوزه‌های مختلف اقتصادی، از جمله بازار زمین و مسکن، نفت و پتروشیمی، حوزه بانکداری، بازار سرمایه، مخابرات، معدن، پیمانکاری و تجارت خارجی را دربرمی‌گیرد.
- علیرغم این تنوع و گستردگی فعالیت‌ها، شفافیت اطلاعات مربوط به این نهادها در سطح پایینی قرار دارد و سهم این نهادها از اقتصاد ایران نامشخص است. همچنین بسیاری از ضوابط افشا که در خصوص نهادهای خصوصی اعمال می‌شود، در مورد این نهادها برقرار نیست. در واقع از آنجا که این نهادها نه دولتی و نه خصوصی هستند، نه مشمول محدودیت‌ها و ضوابط حاکم بر نهادهای دولتی هستند و نه قواعد و مقررات حاکم بر بخش خصوصی شامل آنها می‌گردد. طبیعتاً شیوه نگهداری حساب‌های این نهادها نیز از این قاعده مستثنا نیست و فاقد هرگونه قواعد مشخص می‌باشد.^۱
- شاهد روشنی از عدم وجود قواعد مشخص برای نگهداری از حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی آن است که بسیاری از این نهادها، به پشتوانه منابع خود، توانسته‌اند اقدام به تأسیس بانک و یا سهام‌داری عمده در بانک‌های غیردولتی موجود کنند. در واقع می‌توان گفت اغلب بانک‌های غیردولتی موجود، متعلق به یک یا چند نهاد عمومی غیردولتی هستند و در واقع آن نهاد عمومی غیردولتی، از محل منابع عمومی که در اختیار داشته، اقدام به تأسیس بانک نموده است. بانک‌های شهر، پاریسیان، سرمایه، سینا، دی، حکمت، انصار، قوامین و... مصادیقی از این ادعا هستند.
- در مجموع شیوه نگهداری حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی، فاقد هرگونه ضوابط روشنی است. هر نهاد عمومی غیردولتی، در صورتی که قادر به اخذ مجوز تأسیس بانک از بانک مرکزی بوده باشد، کلیه حساب‌های خود را در بانک خود متمرکز نموده و در صورتی که مالک بانک نباشد، آزادی عمل کامل در انتخاب بانک عامل خود دارد. همین آشفتگی موجب شده است که هیچ‌گونه اطلاعات صحیح و به‌روزی از وضعیت حساب‌های این نهادها از حیث تعداد، مانده و گردش حساب، وجود نداشته باشد. اطلاعاتی که در بخش بعد در خصوص حساب‌های این نهادها ارائه شده است نیز، اولاً مبتنی بر خوداظهاری بانک‌ها است و ثانیاً به دلیل فقدان تعریف روشنی از «نهاد عمومی غیردولتی» می‌توان انتظار داشت که بسیاری از بانک‌ها به درستی اطلاعات حساب‌های این نهادها را احصا نکرده باشند.

۱. البته مطابق بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی، شهرداری‌ها نیز مشمول این ماده هستند و باید حساب‌های آنها نزد بانک مرکزی نگهداری شود. اما در عمل، شهرداری‌ها نیز مانند سایر نهادهای عمومی غیردولتی، آزادی عمل کامل در نگاهداری حساب‌های خود دارند و به پشتوانه منابع خود اقدام به تأسیس بانک نموده‌اند.



۲-۳. تعداد، توزیع و گردش حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی - وضعیت حساب‌ها در پایان سال ۱۳۹۰

طبق گزارش سازمان بازرسی در سال ۱۳۹۱، تعداد حساب‌های دولتی نزد بانک‌های دولتی و غیردولتی کشور، حدود ۲۱۲ هزار فقره بوده است. از این تعداد، حدود ۹۰ درصد از حساب‌های دستگاه‌های دولتی نزد ۸ بانک دولتی دارای قرارداد عاملیت با بانک مرکزی بوده و مابقی حساب‌ها نزد بانک‌های غیردولتی افتتاح شده است. در این سال حدود ۸۰ درصد از کل حساب‌های دولتی نزد بانک ملی ایران نگهداری می‌شده. وضعیت تعداد حساب‌های دستگاه‌های دولتی نزد بانک‌های مختلف کشور در سال ۱۳۹۱ در جدول زیر خلاصه شده است.^۱ لازم به ذکر است این بررسی شامل حساب‌های مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی نمی‌شود و لذا اطلاعات این حساب‌ها در جدول زیر موجود نیست.

جدول ۱. تعداد حساب‌های بانکی دستگاه‌های دولتی در شبکه بانکی کشور

نام بانک	تعداد حساب	سهم از کل (درصد)
ملی ایران	۱۷۰۲۲۸	۸۰/۳
سپه	۱۷۵۵۷	۸/۳
کشاورزی	۵۴۵۶	۲/۵۷
سایر بانک‌های دولتی	۱۲۵۱	۰/۶۴
جمع بانک‌های دولتی	۱۹۴۴۸۲	۹۱/۷۲
صادرات ایران	۷۹۱۰	۳/۷۳
ملت	۵۴۸۶	۲/۶۳
تجارت	۳۰۳۹	۱/۴۳
رفاه کارگران	۱۰۹۴	۰/۵۲
سایر بانک‌های غیردولتی	۳۰	۰/۰۱
جمع بانک‌های غیردولتی	۱۷۵۵۹	۸/۲۸
جمع کل	۲۱۲۰۴۱	۱۰۰

مأخذ: سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۹۱.

مطابق قوانین و مقررات مربوط به چگونگی اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور، شرکت‌های دولتی باید از طریق خزانه‌داری کل، برای افتتاح حساب نزد بانک مرکزی و سایر بانک‌های دارای قرارداد عاملیت با آن بانک، اقدام کنند. اما بررسی وضعیت حساب‌های بانکی ریالی و ارزی برخی از شرکت‌ها در سال ۱۳۹۰ و همچنین ملاحظه مجوزهای صادر شده برای افتتاح آنها نشان می‌دهد که این مهم در برخی موارد رعایت نشده است. برای مثال، پیرو نامه وزیر امور اقتصادی و دارایی

۱. البته این اطلاعات نیز مبتنی بر اظهارات بانک‌های دولتی و غیردولتی است و در خصوص این اطلاعات حسابرسی انجام نشده است.

به رئیس کل بانک مرکزی^۱، مبنی بر انسداد کلیه حساب‌های ریالی و ارزی غیرخزانه‌ای، از مجموع ۵۴ فقره حساب بانکی یکی از شرکت‌های دولتی، تعداد ۲۳ فقره حساب مسدود گردید. نکته جالب توجه این است که اغلب حساب‌های مسدود شده نزد بانک‌های غیردولتی افتتاح شده بودند.^۲

– وضعیت حساب‌ها در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

طی مکاتبات انجام شده از جانب مرکز پژوهش‌های مجلس با بانک مرکزی، مبنی بر روند اجرا و میزان پیشرفت اجرای دستورالعمل «نگهداری انواع حساب برای دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» (مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۵) و همچنین «آیین‌نامه بانکداری دولتی» (مورخ ۱۳۹۲/۲/۲۲)، گزارشی از وضعیت موجود و آمارهایی از تعداد و مانده حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی به تفکیک نوع بانک و حساب دریافت گردید که در ذیل بدان پرداخته خواهد شد.

جدول ۲. آمار تعداد و مانده حساب‌های دولتی و عمومی به تفکیک نوع بانک

(میلیارد ریال)

در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

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

مأخذ: گزارش بانک مرکزی، مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۱ به شماره ۱۲۹۰۳۳

مشاهده می‌شود که در مجموع بیش از ۲۱۴ هزار فقره حساب متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی در بانک‌های دولتی و غیردولتی وجود دارد. دقت در نحوه توزیع و مانده این حساب‌ها حاوی نکته قابل تأملی است. تعداد حساب‌های مذکور در بانک‌های غیردولتی حدوداً ۷/۵ درصد کل حساب‌هاست، در حالی که مانده این حساب‌ها در بانک‌های غیردولتی، در حدود ۳۷/۵ درصد مانده کل حساب‌ها را به خود اختصاص داده است. این امر نشان می‌دهد که اغلب حساب‌های متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، که دارای گردش حساب بیشتر و به تبع مانده حساب بالاتری هستند، نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود. در واقع میانگین مانده حساب‌های دولتی نزد بانک‌های غیردولتی معادل ۸۴۳۶ میلیارد ریال است که بیش از ۷/۶ برابر میانگین مانده حساب‌های دولتی نزد بانک‌های دولتی است.

حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به دو نوع حساب‌های درآمدی و

۱. نامه شماره ۱۰۴۰۷/م وزارت امور اقتصادی و دارایی به بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۶.

۲. گزارش سازمان بازرسی، بهمن‌ماه ۱۳۹۰.



حساب‌های هزینه‌ای قابل تفکیک هستند. حساب‌های درآمدی صرفاً قابلیت دریافت دارند و امکان برداشت از این حساب‌ها وجود ندارد و حساب‌های هزینه‌ای بالعکس. در جدول ۳ تعداد و مانده حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، به تفکیک بانک‌های دولتی و غیردولتی آورده شده است.

جدول ۳. تعداد و مانده حساب‌های درآمدی و هزینه‌ای به تفکیک بانک‌های دولتی و غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳ (میلیارد ریال)

سایر حساب‌ها			حساب‌های هزینه‌ای			حساب‌های درآمدی			نوع بانک عامل
میانگین حساب	مانده	تعداد	میانگین حساب	مانده	تعداد	میانگین حساب	مانده	تعداد	
۱/۳۱۳	۹,۴۰۱	۷,۱۶۰	۰/۹۱۱	۱۳۸,۰۷۳	۱۵,۱۴۲۹	۱/۸۲۱	۷۳,۳۱۲	۴۰,۲۴۴	دولتی
۲۷/۶۴۷	۴۶,۳۸۵	۱,۸۸۲	۶/۶۵۹	۶۶,۵۴۲	۹,۹۹۳	۵/۱۴۹	۱۹,۹۷۴	۳,۸۷۹	غیردولتی
۶/۱۷۰	۵۵,۷۸۶	۹,۰۴۲	۱/۲۶۸	۲۰۴,۶۱۵	۱۶۱,۴۲۲	۲/۱۱۴	۹۳,۲۸۶	۴۴,۱۲۳	جمع

مأخذ: همان.

در مقایسه وضعیت حساب‌ها نزد بانک‌های دولتی و غیردولتی، پدیده فوق در این حساب‌ها نیز قابل مشاهده است. در خصوص حساب‌های درآمدی، علیرغم اینکه تعداد حساب‌های نزد بانک‌های دولتی بیش از ۱۰ برابر حساب‌ها نزد بانک‌های غیردولتی است، مانده حساب‌ها نزد بانک‌های دولتی تنها ۳/۷ برابر مانده حساب‌ها نزد بانک‌های غیردولتی است. در واقع میانگین مانده حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک‌های غیردولتی، بیش از ۲/۸ برابر بانک‌های دولتی است.

این عدم توازن در توزیع حساب‌های دولتی در میان حساب‌های هزینه‌ای شدیدتر مشاهده می‌شود. مانده حدود ۱۵۱ هزار حساب در بانک‌های دولتی، تقریباً ۱۳۸ هزار میلیارد ریال است (میانگین مانده حساب معادل ۹۱۱ میلیون ریال)، در حالی که حدود ۱۰ هزار حساب در بانک‌های غیردولتی، قریب ۶۶ هزار میلیارد ریال مانده در پایان شهریورماه ۱۳۹۳ داشته‌اند (میانگین حساب معادل حدود ۶/۷ میلیارد ریال). به عبارت دیگر، در حساب‌های هزینه‌ای، میانگین مانده حساب دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک‌های غیردولتی، بیش از ۷/۳ برابر بانک‌های دولتی است.

وضعیت حساب‌هایی که در ردیف «سایر» آمده‌اند از این هم وخیم‌تر است. منظور از «سایر حساب‌ها»، حساب‌هایی است که لزوماً از نوع درآمدی یا هزینه‌ای نیستند، یعنی یا از نوع «مختلط» هستند که هم امکان واریز و هم برداشت از این حساب‌ها وجود دارد و یا طبق گزارش بانک مرکزی، «نامشخص» هستند، یعنی نوع درآمدی یا هزینه‌ای بودن حساب روشن نیست. این نوع حساب‌ها عمدتاً مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی

هستند. محاسبات جدول نشان می‌دهد، میانگین مانده حساب دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی نزد بانک‌های غیردولتی، بیش از ۱۸/۷ برابر بانک‌های دولتی است.

در جداول ۴ الی ۶، حساب‌های متعلق به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی، به تفکیک نوع دستگاه ارائه شده است. از تحلیل این جداول، نتایج ذیل حاصل می‌شود:

جدول ۴. تعداد حساب‌های وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات دولتی به تفکیک بانک‌های دولتی و غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

نوع بانک	وزارتخانه		سازمان		مؤسسات دولتی	
	تعداد	مانده	تعداد	مانده	تعداد	مانده
دولتی	۱۶,۵۸۹	۱۷۴,۲۵۱	۱۸,۸۶۲	۲۹,۴۶۶	۱,۹۵۹	۷,۱۴۷
غیردولتی	۳,۷۴۲	۴۷,۸۴۴	۴,۳۶۳	۱۲,۳۹۹	۲,۵۲۵	۲۲,۰۱۵
جمع	۱۶۹,۶۳۲	۲۲۲,۰۹۵	۲۳,۲۲۵	۴۱,۸۶۵	۴,۴۸۴	۲۹,۱۶۲

مأخذ: همان.

جدول ۵. تعداد حساب‌های شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری به تفکیک بانک‌های دولتی و غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

نوع بانک	نهادهای عمومی بدون ردیف بودجه		نهادهای عمومی دارای ردیف بودجه	
	تعداد	مانده	تعداد	مانده
دولتی	۳۴۰	۵۲۳	۷۳۳	۲,۳۲۴
غیردولتی	۱,۵۱۷	۲۷,۴۸۸	۵۷۶	۳,۲۳۵
جمع	۱,۸۵۷	۲۸,۰۱۱	۱,۳۰۹	۵,۵۵۹

مأخذ: همان.

جدول ۶. تعداد حساب‌های شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه شهرداری به تفکیک بانک‌های دولتی و غیردولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳

(میلیارد ریال)

نوع بانک	شهرداری‌ها		شرکت‌های تابعه شهرداری	
	تعداد	مانده	تعداد	مانده
دولتی	۶,۸۶۱	۹۵۳	۸	۴
غیردولتی	۲,۱۹۴	۱۰,۷۶۸	۳۱۶	۷,۵۷۴
جمع	۹,۰۵۵	۱۴,۷۱۸	۳۲۴	۷,۵۷۸

مأخذ: همان.



۱. اغلب وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی حساب‌های خود را نزد بانک‌های دولتی نگهداری می‌کنند. یعنی حدود ۹۶ درصد از این حساب‌ها (از حیث تعداد) و حدود ۷۷ درصد از مانده حساب‌های مذکور نزد بانک‌های دولتی نگهداری می‌شود.

۲. مؤسسات دولتی (که صرفاً شامل سازمان صنایع دفاع و سازمان بنادر و دریانوردی می‌شود)^۱، بیش از نیمی از حساب‌های خود (از حیث تعداد) و بیش از ۷۵ درصد از مانده حساب‌های خود را نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌کنند. این امر باید در تصویب قوانین و دستورالعمل‌های مربوطه مد نظر قرار گیرد.

۳. نهادهای عمومی دارای ردیف بودجه، هر چند کمتری از نیمی از حساب‌های خود (از نظر تعداد) را نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌کنند، اما مانده حساب‌های این نهادها نزد بانک‌های غیردولتی حدوداً ۱/۴ برابر مانده حساب‌ها نزد بانک‌های دولتی است. به عبارت دیگر، حدود ۶۰ درصد از مانده حساب‌های این نهادها نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود.

۴. نهادهای عمومی بدون ردیف بودجه (که شامل استان‌ها، برخی صندوق‌های بازنشستگی و نهادهای انقلاب اسلامی می‌شود)، بخش عمده حساب‌های فعال خود را نزد بانک‌های غیردولتی افتتاح نموده‌اند. از حیث تعداد، بیش از ۸۰ درصد و از حیث مانده حساب، بیش از ۹۸ درصد از حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی فاقد ردیف بودجه، نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود.

۵. شهرداری‌ها وضعیتی کمابیش مشابه نهادهای عمومی دارای ردیف بودجه دارند. هرچند بیش از ۸۰ درصد از حساب‌های شهرداری‌ها نزد بانک‌های دولتی افتتاح شده، اما بیش از ۷۰ درصد از مانده حساب‌های این نهادها نزد بانک‌های غیردولتی است. به عبارت دیگر اغلب حساب‌های فعال و دارای گردش مالی بالای شهرداری‌ها نزد بانک‌های غیردولتی (طبیعتاً نزد بانک شهر) نگهداری می‌شود.

۶. در مورد شرکت‌های تابعه شهرداری‌ها نیز به وضوح می‌توان مشاهده کرد که بیش از ۹۷ درصد از تعداد حساب‌ها و تقریباً ۱۰۰ درصد از مانده حساب‌های آنها نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌شود. تحلیل‌های فوق مؤید ادعایی است که در بخش‌های قبل ارائه شد مبنی بر اینکه اغلب نهادهای عمومی غیردولتی، حساب‌های خود را نزد بانک‌های غیردولتی نگهداری می‌کنند. این آمارها همچنین نشان از اقبال فراوان مدیران دولتی و خصوصاً نهادهای عمومی غیردولتی در افتتاح حساب و سپرده‌گذاری در بانک‌های غیردولتی دارد. هرچند بخشی از این علاقمندی می‌تواند ناشی از کیفیت بهتر ارائه خدمات در بانک‌های غیردولتی باشد، اما یقیناً بانک‌های غیردولتی منافع ویژه‌ای از نگهداری این حساب‌ها دارند، که یکی از این منافع، استفاده از رسوب حساب‌های مذکور به منظور اعطای تسهیلات است.

سومین گروه از آمار و اطلاعاتی که در خصوص حساب‌های دولتی وجود دارد، آمار اعلام شده از سوی خزانه‌داری کل کشور است. حسب این اطلاعات، وضعیت تعداد حساب‌های درآمدی و حساب‌های

۱. پیوست ۳ قوانین بودجه سالانه کل کشور.

پرداخت مربوط به دستگاه‌های اجرایی و خزانه‌داری کل کشور در سه سال متوالی به شرح جداول ذیل بوده است:

جدول ۷. تعداد حساب‌های دولتی در پایان فروردین‌ماه ۱۳۹۵

جمع	پرداخت	درآمدی	
۷۲۸۰۰	۴۶۹۰۸	۲۵۸۹۲	حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل
۷۶۲۲	۵۳۳۱	۲۲۹۱	حساب‌های خزانه‌داری کل
۸۰۴۲۲	۵۲۲۳۹	۲۸۱۸۳	مجموع

مأخذ: خزانه‌داری کل کشور.

جدول ۸. تعداد حساب‌های دولتی در پایان اسفندماه ۱۳۹۴

جمع	پرداخت	درآمدی	
۷۵۵۶۴	۴۹۱۰۷	۲۶۴۵۷	حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل
۷۸۱۱	۵۵۱۹	۲۲۹۲	حساب‌های خزانه‌داری کل
۸۳۳۷۵	۵۴۶۲۶	۲۸۷۴۹	مجموع

مأخذ: همان.

جدول ۹. تعداد حساب‌های دولتی در پایان اسفندماه ۱۳۹۳

جمع	پرداخت	درآمدی	
۸۵۷۰۰	۵۸۱۹۶	۲۷۵۰۴	حساب‌های دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل
۹۴۳۵	۶۸۱۲	۲۶۲۳	حساب‌های خزانه‌داری کل
۹۵۱۳۵	۶۵۰۰۸	۳۰۱۲۷	مجموع

مأخذ: همان.

مقایسه آمارهای اعلام شده توسط سازمان بازرسی کل کشور، بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، نشان از ناهمخوانی آمار تعداد حساب‌های دولتی دارد و تفاوت میان آمارهای فوق‌الذکر نیز قابل توجه است (بانک مرکزی تعداد حساب‌های دولتی در پایان شهریورماه ۱۳۹۳ را ۱۹۸ هزار حساب اعلام نموده، در حالی که خزانه‌داری کل صرفاً ۹۵ هزار حساب دولتی را در پایان اسفندماه ۱۳۹۳ شناسایی کرده است). ریشه این امر را باید در فقدان تعریف مشخص از «حساب دولتی» دانست. در واقع در هیچ‌یک از قوانین یا مقررات فعلی، حساب دولتی به روشنی تعریف نشده است و لذا خزانه‌داری کل و بانک مرکزی هر یک بر اساس تعریف خود اقدام به شمارش و ارائه آمار از تعداد حساب‌های دولتی می‌نمایند که تشدیدکننده عدم شفافیت موجود در وضعیت نگهداری حساب‌های دولتی است.



۳. مشکلات و مفاصد مترتب بر روال‌های پیشین نگهداری حساب‌های دولتی

بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران بر اساس بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور (مصوب سال ۱۳۵۱) به‌عنوان بانکدار دولت، عهده‌دار نگهداری حساب‌های بانکی متعلق به وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات وابسته به دولت و شرکت‌های تابعه آنها و نیز حساب‌های بانکی متعلق به شهرداری‌ها و مؤسسات تابعه شهرداری‌ها و همچنین انجام عملیات بانکی دستگاه‌ها و سازمان‌های مزبور در داخل و خارج کشور می‌باشد. هرچند روال نگهداری حساب‌های دولتی پیش از برنامه چهارم نیز دارای اشکالاتی بود، اما اعطای اختیار عمل به دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی برای انتخاب بانک عامل در برنامه چهارم توسعه (بند «د» ماده (۱۰))، امکان نظارت بانک مرکزی و شفافیت نظام مالی و بودجه‌ای دولت را به شدت کاهش داد و موجب بروز مسائل و مشکلات جدی در این زمینه شد که در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۳-۱. نحوه اطلاع بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور از حساب‌های بانکی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی

یکی از مهمترین مشکلاتی که شیوه کنونی نگهداری حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی ایجاد نموده و می‌توان آن را به نوعی ریشه سایر مشکلات دانست، عدم امکان کسب اطلاع از وضعیت حساب‌های این دستگاه‌ها (از حیث تعداد، گردش حساب، مانده و...) است. در واقع سازوکارهای ناکارآمدی در گزارش وضعیت این حساب‌ها به خزانه‌داری کل و بانک مرکزی (به‌عنوان بانکدار دولت^۱) وجود دارد که شواهد روشنی از آنها در اظهارات مقامات بانک مرکزی و نیز در مکاتبات مختلف بانک مرکزی با بانک‌ها و سایر دستگاه‌ها وجود دارد. بخشی از این شواهد عبارتند از:

۳-۱-۱. **مدیر اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی:** «این اداره، ریز حساب‌های دولتی دستگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی را ندارد و اطلاعات را به‌صورت کلی، در قالب فرم ابلاغ شده، در پایان هر روز از بانک عامل دریافت و پس از تأیید اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، با انتقال ۱۰۰ درصدی وجود به حساب بانک مرکزی، بانک عامل را در حساب‌های خود بدهکار یا بستانکار می‌کند، بنابراین، بانک مرکزی تنها در مواردی که اداره نظارت بر بانک‌ها متوجه تخلف بانک‌ها شود، از وضعیت حساب‌های اعلام نشده یک دستگاه دولتی مطلع می‌شود».

- مدیر اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری بانک مرکزی^۲: «در حال حاضر هیچ سیستمی برای کنترل تفصیلی حساب‌های دولتی به تفکیک حساب، در بانک مرکزی وجود ندارد. این اداره همانند اداره حسابداری کل و بودجه، ریز حساب‌های دولتی دستگاه‌های مشمول بند «الف»

۱. ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی.

۲. در تاریخ ۱۳۹۰/۱/۳۱.

۳. در تاریخ ۱۳۹۰/۲/۳.

ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی را در اختیار ندارد و تنها اسناد و مدارک ارسالی از سوی اداره حسابداری کل و بودجه را بررسی و تأیید یا رد می‌نماید».

۳-۱-۲. پاسخ بانک مرکزی به نامه مرکز پژوهش‌های مجلس در خصوص وضعیت حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی^۱: پس از ارائه گزارش کامل و روشنی از وضعیت این حساب‌ها در قالب چندین جدول، در این نامه تصریح شده است: «شایان ذکر است اطلاعات ارائه شده، نتیجه ۸ ماه پیگیری این مدیریت کل از نظام بانکی کشور و البته بر اساس خوداظهاری آنها تهیه و تلخیص شده است».

۳-۱-۳. نامه خزانه‌داری کل کشور به بانک‌ها برای دستیابی به اطلاعات حساب‌های دولتی^۲: در این نامه از بانک‌ها خواسته شده تا اطلاعات مربوط به حساب‌های دولتی را در قالب فایل اکسل به خزانه‌داری ارائه کنند، این نامه نیز بیانگر استفاده از شیوه خوداظهاری در جمع‌آوری اطلاعات مربوط به حساب‌های دولتی است.

نبود نظارت بر خط بر این حساب‌ها از جانب خزانه‌داری کل و بانک مرکزی و عدم اطلاع بی‌واسطه آنها از گردش این حساب‌ها و مانده و تعداد فقرات حساب‌های مذکور، مشکلات متعددی را برای تأمین منابع مالی برای مخارج دولت از یک سو و افزایش نقدینگی به واسطه رسوب وجوه دولتی در بانک‌ها از سوی دیگر ایجاد کرده است.

۳-۲. رسوب سپرده‌های دولتی و نهادهای عمومی نزد بانک‌ها

رسوب سپرده‌های دولتی نزد بانک‌ها به دو روش ممکن است. نخست، منظور کردن سپرده‌های دولتی به‌عنوان سپرده‌های غیردولتی و دوم، عدم گزارش‌دهی و عدم تودیع مانده سپرده‌های دولتی نزد بانک مرکزی. همچنان که بیان شد، از سال ۱۳۸۴ با اجرایی شدن بند «د» ماده (۱۰) برنامه چهارم توسعه، خزانه‌داری کل به‌طور مستقیم از طریق عقد قرارداد با بانک‌های دولتی و خصوصی اقدام به افتتاح حساب برای واحدهای دولتی نمود. در این رویه بانک مرکزی اطلاع کافی از تعداد حساب‌های سپرده‌ای واحدهای نزد بانک‌ها نداشته و روشی نیز برای کنترل آنها توسط خزانه‌داری کل و بانک مرکزی طراحی نشده بود. لذا اگر بانک گزارشی از نوع و ماهیت حساب‌های دولتی نزد خود ارائه ندهد، بانک مرکزی بجز بازرسی‌های حضوری، راهی برای پی بردن به این حساب‌ها ندارد. از این رو به‌دلیل گستردگی دستگاه‌های دولتی و شعب بانک‌های دولتی و خصوصی در سراسر کشور، بخشی از حساب‌های دولتی به بانک مرکزی گزارش نشده و بدین ترتیب این بخش از وجوه بودجه عمومی دولت به‌عنوان سپرده غیردولتی نزد بانک‌ها رسوب می‌کند و بانک با اتکا به این منابع، امکان خلق اعتبار می‌یابد.

۱. طی نامه به شماره ۱۲۹۰۳۳ مورخ ۱۳۹۴/۵/۲۱.

۲. طی نامه به شماره ۵۵/۱۵۸۵۱۲ مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۴.



از سوی دیگر به دلیل فقدان شبکه‌های برخط میان خزانه‌داری کل، بانک مرکزی و بانک‌ها، امکان کنترل غیرحضوری بانک مرکزی و خزانه بر گردش وجوه سپرده‌های دولتی در بانک‌ها وجود ندارد و در نتیجه روشی نظام‌مند برای تعیین صحت گزارش بانک‌ها از میزان مانده وجود دولتی نزد آنها وجود ندارد. بدین ترتیب بخشی از وجوه بودجه عمومی دولت نزد بانک‌ها رسوب می‌کند و به‌عنوان منابع غیردولتی مورد استفاده بانک‌ها قرار می‌گیرد.

چنان‌که بیان شد، اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی، اطلاعات حساب‌های دولتی بانک‌ها را به‌صورت کلی (و نه تفصیلی)، در پایان هر روز، از بانک‌های عامل دریافت می‌کند (مبتنی بر خوداظهاری بانک) و پس از تأیید اداره نظارت بر موقعیت مالی بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، ۱۰۰ درصد وجوه مذکور را به حساب بانک مرکزی منتقل می‌نماید.^۱ لذا در مجموع می‌توان گفت در این شرایط مشکلات زیر وجود خواهد داشت:

۱. اولاً در صورتی که بانک‌های عامل (که دارای قرارداد عاملیت با بانک مرکزی هستند)، اطلاعات نادرست در خصوص مانده حساب‌های دستگاه‌های دولتی به بانک مرکزی ارائه نمایند، بانک مرکزی امکان تشخیص ندارد، مگر در مواردی که اداره نظارت بر بانک‌ها متوجه تخلف بانک شود (که این امر نیز با توجه به عدم دسترسی به اطلاعات برخط حساب‌ها ناممکن است).

۲. در صورتی که حساب‌های دولتی نزد بانکی نگهداری شود که فاقد قرارداد عاملیت با بانک مرکزی است، نه تنها آن بانک مانده حساب‌های دولتی را در پایان روز به بانک مرکزی منتقل نمی‌کند، بلکه بانک مرکزی هیچ‌گونه اطلاعاتی نیز از مانده این حساب‌ها ندارد. در واقع اداره حسابداری کل و بودجه بانک مرکزی صرفاً موظف به تعدیل روزانه حساب‌های دولتی می‌باشد.

۳-۳. عدم کارآیی شیوه پرداخت اعتبارات و رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها
به‌طور کلی دو روش برای پرداخت اعتبارات دستگاه‌ها وجود دارد. روش پرداخت مبتنی بر حواله و روش پرداخت مبتنی بر تخصیص^۲. در روش نخست، مقاصد نهایی مخارج دولت شفاف بوده و امکان نظارت حین خرج بر همه مخارج همه دستگاه‌ها وجود خواهد داشت. ضمن آنکه به‌دلیل جمع‌آوری اطلاعات ذینفعان نهایی در خزانه، امکان وقوع فساد کاهش می‌یابد. اما در روش دوم، اولاً امکان نظارت حین خرج وجود ندارد، ثانیاً اطلاعات مربوط به ذینفعان نهایی شفاف نیست، ثالثاً رسوب اعتبارات در حساب‌های دستگاه‌ها به مراتب بیشتر است. متأسفانه روشی که در حال حاضر در مورد بخش اعظم پرداخت‌های دولتی به کار گرفته می‌شود، روش دوم است که نه تنها کارآ نیست، بلکه موجب رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها می‌شود.

۱. گزارش سازمان بازرسی، بهمن‌ماه ۱۳۹۰.

۲. «ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران»، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، شماره مسلسل ۱۴۳۷۴.

نقد دیگری که بر شیوه پرداخت اعتبارات وارد است، این است که در حال حاضر تفکیک و تعدد حساب‌های دستگاه‌ها جایگزین استفاده از روش‌های حسابداری شده است. برای مثال کلیه دستگاه‌ها به‌منظور دریافت اعتبار از خزانه، دارای حساب‌های متعددی برای اعتبارات هزینه‌ای، سرمایه‌ای و حتی برای هر پروژه اختصاصی هستند (و در بسیاری موارد، برای هر یک از اجزای اعتبارات هزینه‌ای و سرمایه‌ای نیز حساب مستقلی افتتاح نموده‌اند). این تعدد حساب‌ها، موجب عدم شفافیت و طولانی و پیچیده شدن فرآیندهای بانکی می‌شود. در صورت اجرایی شدن دستورالعمل «نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» این فرآیند اصلاح شده و هر دستگاه صاحب یک حساب پرداخت خواهد بود و تفکیک نوع پرداخت انجام شده توسط هر دستگاه، صرفاً از طریق کدهای پرداخت ممکن خواهد بود.

۳-۴. کاغذی بودن بخشی از فرآیندهای پرداخت خزانه

بخشی از پرداخت‌های خزانه به دستگاه‌های دولتی منوط به ارائه مدارکی است که به‌دلیل کاغذی بودن فرآیندهای تبادل اسناد، تهیه آنها زمانبر است. این درحالی است که با توسعه زیرساخت‌های الکترونیکی، نه تنها امکان صرفه‌جویی در زمان ممکن است، بلکه با دسترسی برخط خزانه به اطلاعات حساب‌های دولتی، نیاز به ارائه اسناد از سوی دستگاه‌ها مرتفع می‌شود. برای مثال، لازمه پرداخت وجوه حاصل از درآمدهای اختصاصی دستگاه‌ها از سوی خزانه، ارائه اعلامیه بانکی از سوی دستگاه مبنی بر واریز مبلغ مذکور به حساب تمرکز وجوه درآمد اختصاصی دستگاه است. همین فرآیند، دسترسی دستگاه‌های دولتی به درآمدهای اختصاصی خودشان را با تأخیر مواجه می‌کند. درحالی که دسترسی برخط خزانه به اطلاعاتی حساب‌های دستگاه‌ها، می‌تواند جایگزین کل فرآیند فوق گردد. یکی دیگر از مشکلات، بهره‌گیری از ابزارهای سنتی مانند چک است. استفاده از چک برای پرداخت‌ها موجب کاهش سرعت انتقال وجوه نسبت به روش‌های پرداخت الکترونیک و نیز امکان بروز تخلفاتی چون جعل مبالغ و امضای چک‌ها می‌شود.^۱

۳-۵. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت

به‌دلیل آنکه در حال حاضر، کلیه حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهاد‌های عمومی غیردولتی در بانک‌های دولتی یا خصوصی نگهداری می‌شود، هم بانک مرکزی و هم خزانه‌داری کل به‌منظور کسب اطلاع از مانده حساب‌های مذکور، ناگزیر از مکاتبه با بانک‌های مختلف است و امکان دسترسی برخط به این حساب‌ها برای خزانه‌داری کل و بانک مرکزی وجود ندارد. اما به‌دلیل عدم دسترسی به گزارشات به موقع و دقیق از کلیه حساب‌های دولتی، امکان اعمال نظارت و کنترل مؤثر بر امور خزانه‌داری و بانکداری دولت و کنترل گردش

۱. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۲/۱۱ بانک مرکزی مورخ ۱۳۱۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.



حساب‌های هزینه‌ای و درآمدی دولت میسر نبوده، لذا احصای درآمدهای دولتی با مشکلات جدی روبرو می‌شود و امور مربوط به مدیریت بودجه و خزانه‌داری نیز به مراتب ناکارآمد می‌گردد.^۱

اقتضای نظارت کامل بانک مرکزی بر حساب‌های دولتی آن است که اداره حسابداری کل و بودجه این بانک، اطلاعات مربوط به ریز حساب‌های دولتی دستگاه‌های مشمول بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی را در اختیار داشته باشد. در حال حاضر نه تنها چنین اطلاعاتی در اختیار بانک مرکزی نیست، بلکه این بانک اطلاعات مجموع حساب‌های فوق را صرفاً در قالب یک فرم کلی، در پایان هر روز، و صرفاً از بانک‌هایی که قرارداد نمایندگی با بانک مرکزی امضا کرده‌اند دریافت می‌کند و آن هم بر اساس خوداظهاری بانک‌ها. بنابراین در حال حاضر در بانک مرکزی هیچ سیستمی برای کنترل تفصیلی حساب‌های دولتی، به تفکیک حساب، وجود ندارد. به همین دلیل فقط در مواردی که «اداره نظارت بر بانک‌ها» تخلف بانک‌های عامل را کشف کند، از وضعیت حساب‌های اعلام نشده یک دستگاه دولتی مطلع می‌شود.

۳-۶. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها

رسوب اعتبارات دستگاه‌های دولتی که پیش‌تر بدان اشاره شد، علاوه بر مشکلاتی که در حوزه خزانه‌داری و مدیریت بودجه دولت ایجاد می‌کند، دغدغه‌های بسیاری را نیز برای مقامات پولی کشور ایجاد کرده است. هرچند بانک‌ها موظفند مانده حساب‌های دولتی را روزانه به حساب خزانه نزد بانک مرکزی منتقل کنند (به تعبیر دیگر، نرخ ذخیره قانونی برای این وجوه، ۱۰۰ درصد است)، اما به دلیل تخطی بانک‌ها از این امر^۲ و ضعف نظارت خزانه و بانک مرکزی بر این فرآیند، با رسوب وجوه در حساب‌های دولتی نزد نظام بانکی کشور، بانک‌ها قادر خواهند بود از این وجوه، همانند سایر منابع خود، برای اعطای تسهیلات و خلق اعتبار استفاده کنند.

شاهد این امر نیز تمایل شدید بانک‌ها (مخصوصاً بانک‌های خصوصی) به شکسته شدن انحصار بانک‌های دولتی در نگهداری حساب برای دستگاه‌های دولتی، در زمان تصویب برنامه چهارم است که منجر به تصویب بند «د» ماده (۱۰) این قانون شد. ناگفته مشخص است که گردش مانده عظیم حساب‌های دولتی منجر به خلق بی‌رویه پول، افزایش بیش از حد نقدینگی و به تبع آن رشد فزاینده تورم می‌شود. طبیعی است که خسارات ناشی از افزایش تورم از این بابت، به‌طور مستقیم و غیرمستقیم دامنگیر آحاد مردم جامعه و کلیت اقتصاد می‌شود.^۳

این مسئله در خصوص حساب‌های مربوط به نهادهای عمومی غیردولتی تا حدی وخیم است که بسیاری کارشناسان معتقدند سودآوری بسیاری از بانک‌های خصوصی مرتبط با نهادهای عمومی

۱. همان.

۲. مستندات سازمان بازرسی کل کشور.

۳. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۲/۱۱ بانک مرکزی مورخ ۱۳۱۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

غیردولتی، منوط به استفاده از این وجوه عمومی است که قانوناً باید در اختیار بانک مرکزی باشد. حتی تأمین سرمایه اولیه و تأسیس برخی از بانک‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولتی نیز با اتکا به همین منابع عمومی امکانپذیر گشته است.

۳-۷. کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌های بخش دولتی

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

از یک سو سازوکاری که در حال حاضر به منظور تخلیه حساب‌های رابط درآمدی در حساب‌های تمرکز وجوه عمومی و اختصاصی دیده شده، متضمن توقف و رسوب منابع پولی در حساب‌های بانکی رابط است که هم در بانک‌های خصوصی و هم در بانک‌های دولتی افتتاح شده‌اند. براساس آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمدهای عمومی، موجودی این حساب‌ها در بازه‌های زمانی که توسط خزانه تعیین می‌گردد^۱، بسته به میزان موجودی حساب، نیاز خزانه و... به حساب تمرکز وجوه انتقال می‌یابد. این تأخیر در انتقال باعث افزایش رسوب حساب‌ها در بانک‌ها شده و دسترسی دولت به منابع مورد نیاز را کاهش داده و منجر به تأخیر در عمل به تعهدات می‌شود. با اجرای طرح حساب واحد خزانه^۲، کلیه حساب‌های درآمدی حذف شده و از رسوب وجوه درآمدی در حساب‌های بانکی جلوگیری می‌شود. این امر نقش بسزایی در مدیریت نقدینگی و تأمین منابع مورد نیاز برای پرداخت‌های ضروری دولت خواهد داشت.^۳

برای مثال در خردادماه ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴، میزان وام‌ها و سپرده‌های بخش دولتی نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیربانکی، بنا بر آمار بانک مرکزی به ترتیب ۱۰/۲، ۱۲/۵، ۱۷/۵، ۳۲/۶ و ۴۱/۴ هزار میلیارد تومان بوده است.^۴ از سوی دیگر، به دلیل منافی که رسوب حساب‌های دولتی برای بانک‌های عامل دارد، این احتمال دور از ذهن نیست که با هماهنگی دستگاه‌های دولتی، در استفاده از موجودی حساب‌های رابط هزینه‌ای نیز تأخیرهایی به صورت عامدانه ایجاد شود و حتی موجودی حساب‌های رابط هزینه‌ای نیز به موقع تخصیص داده نشود. چنین تأخیرهایی در شرایطی که بانکداری الکترونیک توسعه یافته و انجام عملیات متعدد بانکی با سرعت قابل انجام است، توجیه‌پذیر نیست.

گزارش‌ها نشان می‌دهد خزانه‌های معین در استان‌ها، پس از جمع‌آوری موجودی حساب‌های درآمدی دستگاه‌های دولتی استان‌ها، منابع و وجوه واصل شده را، پس از چند انتقال غیرضروری و

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

2. Single Treasury Account (TSA)

۳. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۴. گزیده آمارهای اقتصادی بانک مرکزی، بخش پولی و بانکی، سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴.



نگهداشت چند روزه منابع نزد شعب مختلف، به شعب تمرکزی خود در تهران انتقال می‌دهند و پس از گذشت زمان قابل ملاحظه‌ای، آن را به حساب خزانه (نزد بانک مرکزی) واریز می‌نمایند. این در صورتی است که حتی در شرایط فعلی و بدون راه‌اندازی سامانه متمرکز خزانه‌داری، هر خزانه معین در هر استان می‌تواند از طریق سامانه ساتنا، به‌صورت مستقیم درآمدهای واصل شده را به خزانه منتقل کند. این تعدد مراحل انتقال درآمدها به خزانه، علاوه بر کند کردن گردش منابع درآمدی دولت، موجب رسوب وجوه در بانک‌های عامل و تبعات نامطلوب آن می‌شود. به‌نظر می‌رسد ریشه این مسئله را باید در منافی که بانک‌ها و سازمان‌های دولتی وصول‌کننده درآمد دارند، جستجو کرد.

۸-۳. مداخلات دولت و ادامه انحصار بانک‌های دولتی در ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی
هرچند به موجب قانون برنامه چهارم توسعه، دستگاه‌های مختلف اجازه یافتند تا رأساً بانک عامل خود را انتخاب نمایند، اما از آنجا که این انتخاب منوط به تأیید خزانه‌داری کل کشور بود، در عمل با انتقال بسیاری از حساب‌های دستگاه‌های دولتی موافقت صورت نگرفت و این دستگاه‌ها همچنان ملزم بودند حساب‌های خود را نزد بانک ملی نگهداری نمایند. این در حالی است که بسیاری از دستگاه‌ها از نحوه ارائه خدمات بانک ملی رضایت کافی را ندارند و در صورتی که اختیار عمل به آنها داده شود، خدمات بانکی خود را از سایر بانک‌ها خواهند گرفت.

به‌نظر می‌رسد یکی از دلایل مخالفت خزانه‌داری کل با انتقال حساب‌های بسیاری از دستگاه‌ها از بانک ملی به سایر بانک‌ها را می‌توان از منظر اقتصاد سیاسی مورد تحلیل قرار داد. از یک طرف ادامه حیات بانک ملی وابستگی زیادی به سپرده‌های دولتی و ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی دارد و از سوی دیگر، هم خزانه‌داری کل و هم بانک ملی، از نهادهای زیرمجموعه وزارت اقتصاد هستند. لذا طبیعی است که وزیر اقتصاد به‌منظور جلوگیری از زیان یا ورشکستگی بانک ملی، خزانه‌داری کل را در موافقت با انتقال حساب‌های دستگاه‌ها از بانک ملی به سایر بانک‌ها محدود نماید. به این ترتیب، علیرغم عدم رضایت دستگاه‌ها از خدمات بانک ملی و نیز علیرغم اختیار داده شده در قانون برنامه چهارم، همچنان بسیاری از حساب‌های دولتی نزد بانک ملی باقی مانده است.

در وضعیت مطلوب، باید سازوکارها به گونه‌ای اصلاح شود که از یک سو کلیه حساب‌های دولتی به بانک مرکزی منتقل شود تا امکان سوءاستفاده از مانده این حساب‌ها برای بانک‌های عامل یا دستگاه‌ها وجود نداشته باشد و از سوی دیگر دستگاه‌ها در انتخاب بانک عامل خود (بانکی که خدمات بانکی مربوط به خود را از آن دریافت می‌کنند) اختیار عمل کامل داشته باشند تا بهترین ارائه دهنده خدمات را انتخاب نمایند. تنها در این صورت است که رقابت عادلانه در نگهداری حساب‌های دولتی محقق می‌شود. این وضعیت مطلوب، در صورت اجرای کامل «دستورالعمل نگهداری انواع حساب...» محقق خواهد شد.

۹-۳. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولت

مراجعه به آمارهای پولی کشور نشان می‌دهد نسبت حجم بودجه عمومی دولت به حجم نقدینگی در سال‌های مختلف حدود پنجاه درصد بوده است. طبیعی است که گردش چنین حجمی از وجوه در شبکه بانکی، در فقدان نظارت مؤثر بانک مرکزی و خزانه‌داری کل، منافع قابل توجهی را برای شبکه بانکی به همراه خواهد داشت که خود، تشدیدکننده رفتارهای رانت‌جویی در بانک‌ها و نیز دستگاه‌های دولتی خواهد بود.^۱

عدم نظارت بانک مرکزی بر حساب‌های دولتی منجر به بروز مفسده‌هایی چون ایجاد رانت‌های مختلف برای صاحبان حساب‌های دولتی و همچنین بانک‌های افتتاح‌کننده حساب‌های دولتی می‌شود. رانت‌جویی از سوی بانک‌های عامل به صورت درخواست ارائه انحصاری خدمات بانکی، نظیر صدور اعتبار اسناد و ضمانتنامه بانکی، به دستگاه‌ها و شرکت‌های تابعه آنها و نیز پیمانکاران طرف قرارداد با آنها، نمود می‌یابد. رانت‌جویی از سوی دستگاه‌ها نیز به شکل مطالبه امتیازات و خدمات بانکی خاص (مانند اعطای وام به مدیران و کارکنان دستگاه) از سوی نهادهای ذیربط در ازای انتقال حساب‌های دولتی به بانک مورد نظر نمایان می‌شود.^۲

شدت این رانت‌جویی به حدی بوده است که برای مثال برخی از بیمه‌ها منابع حاصل از بیمه شخص ثالث را در بانک‌ها سپرده‌گذاری نموده بودند تا برای مدیران خود تسهیلات اخذ نمایند. همچنین برخی مدیران دستگاه‌ها در مذاکره با بانک‌ها برای انتقال حساب‌های خود، دریافت تسهیلات برای کارمندان خود و حتی شرکت‌های زیرمجموعه و اعضای فامیل را شرط می‌نمودند. برخی دستگاه‌ها نیز پس از دریافت تسهیلات مذکور از یک بانک، اقدام به انتقال حساب‌های خود به یک بانک جدید می‌نمودند تا از تسهیلات بانک جدید نیز استفاده نمایند.^۳ این رانت‌جویی به حدی شیوع یافته بود که برخی از افراد برای انتقال حساب‌های دولتی به بانک‌های مختلف واسطه‌گری نموده و پورسانت دریافت می‌کردند.^۴

در مجموع شاید بتوان مهمترین نقد در رابطه با روال‌های خزانه‌داری را به عدم استفاده کافی از بسترهای الکترونیکی برای انتقال منابع دولتی دانست. این امر در راستای افزایش شفافیت، کاهش خطاهای اداری، حذف فسادهای احتمالی و حذف منافع بانک‌ها از رسوب منابع در حساب‌ها می‌تواند مفید باشد. این در حالی است که در صورت اجرای «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی»، بسیاری از مسائل مذکور رفع خواهند شد. بدین ترتیب که با اجرای این دستورالعمل اولاً دیگر نیازی به حساب‌های رابط درآمدی و حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل نخواهد بود و ثانیاً به دلیل استفاده از بسترهای فناوری

۱. ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس.

۲. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۲/۱۱ بانک مرکزی مورخ ۱۳۱۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

۳. مصاحبه با مدیران بانک کشاورزی.

۴. مصاحبه با مدیران سازمان بازرسی کل کشور.



اطلاعات، بسیاری از فرآیندهای کاغذی فعلی حذف شده و امکان نظارت بر خط خزانه‌داری کل و بانک مرکزی بر کلیه حساب‌های دولتی فراهم می‌شود.

البته حذف حساب‌های رابط درآمدی و هزینه‌ای و انتقال کلیه حساب‌های بخش دولتی به بانک مرکزی، با مقاومت‌های جدی روبرو است و همین امر، موجب متوقف ماندن این تحول از سال ۱۳۹۱ تاکنون شده است. از یک سو بانک‌ها به دلیل منافع حاصل از خلق پول از محل رسوب منابع حساب‌های دولتی و از سوی دیگر دستگاه‌ها به دلیل خدماتی که بابت این حساب‌ها از بانک‌های عامل دریافت می‌کنند، با هرگونه اصلاح در وضعیت فعلی نگهداری حساب‌ها مخالفت می‌نمایند. به نظر می‌رسد هم منافع دستگاه‌ها و هم منافع بانک‌ها در ادامه وضع موجود است، اما «عموم مردم» از ادامه این وضعیت متضرر می‌شود.

لازم به ذکر است که تجربه سایر کشورها و توصیه صندوق بین‌المللی پول در خصوص اصلاح شیوه مدیریت نقدینگی دولت در کشورهای در حال توسعه نیز نشان می‌دهد که گام نخست در این زمینه، تأسیس حساب واحد خزانه (TSA) است و یکی از مهمترین الزامات به منظور تحقق کامل حساب واحد خزانه، انتقال کلیه حساب‌های دولت، اعم از حساب‌های بودجه‌ای و غیربودجه‌ای، به بانک مرکزی است.^۱

۴. تشریح روال جدید نگهداری حساب‌های دولتی و مراحل پیشرفت آن

چنان‌که بیان شد، شیوه پیشین نگهداری حساب‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی دارای مفاسد و مشکلات متعددی، هم برای نظام پولی و هم برای نظام بودجه‌ای کشور بود. بررسی مفاد «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب ...» و اسناد ذیل آن نشان می‌دهد کلیه این مفاسد و مشکلات، در صورت اجرای صحیح دستورالعمل مرتفع می‌گردد. توضیح آنکه مطابق بخشنامه بانک مرکزی^۲:

۱. با توجه به شناسه استاندارد ملی (شبا) که به دستگاه‌های دولتی اختصاص داده می‌شود، نهادهای دولتی و غیردولتی می‌توانند از تمامی شعب شبکه بانکی کشور (به‌عنوان درگاه بانک مرکزی) استفاده نمایند و هیچ‌گونه محدودیتی در خصوص انتخاب بانک یا شعبه برای دریافت خدمات بانکی وجود نخواهد داشت.

۲. واریز وجه به حساب‌های نهادهای ذیربط نزد بانک مرکزی، با بهره‌گیری از سامانه‌های ملی پرداخت از جمله ساتنا، پایا و... به صورت مستقیم وجود خواهد داشت و نیازی به چندین مرحله حساب رابط درآمدی برای تجمیع درآمدها در حساب خزانه نخواهد بود.

1. Mario Pessoa and Mike Williams, "Government Cash Management: Relationship Between the Treasury and the Central Bank", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, November 2012.

Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim, 2011, "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department

۲. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۲/۱۱ بانک مرکزی مورخ ۱۳۱۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.

۳. همچنین سامانه‌های مزبور امکان پرداخت وجه از حساب هر دستگاه نزد بانک مرکزی به هر حسابی نزد هر یک از بانک‌ها را فراهم می‌کنند و رسوب وجوه در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها نیز از می‌رود.

۴. پرداخت‌های دستگاه‌ها از محل حساب خود نزد بانک مرکزی، می‌توان به صورت گروهی به چندین بانک و چند هزار حساب به صورت همزمان انجام شود و لذا امکان اصلاح شیوه پرداخت اعتبارات (پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی) وجود خواهد داشت.

۵. ذیحساب هر دستگاه، یک پایانه برخط متصل به حساب خود نزد بانک مرکزی در اختیار خواهد داشت و می‌تواند بدون استفاده از چک و بدون طی فرآیندهای کاغذی زمانبر، به هر حسابی نزد هر بانکی که از طرف ذینفع نهایی معرفی شده است، پرداخت‌های لازم را انجام دهد.

۶. مسئولان خزانه و ذیحسابان دستگاه‌ها امکان گزارش‌گیری برخط از وضعیت حساب‌های دستگاه مربوطه و حساب‌های خزانه نزد بانک مرکزی را خواهد داشت.

پس از برنامه چهارم که به دستگاه‌های دولتی اجازه داد تا هر بانکی را به عنوان بانک عامل خود انتخاب کنند، در برنامه پنجم تصمیم‌گیری در باره این موضوع به وزارت اقتصاد، بانک مرکزی و شورای پول و اعتبار محول گردید. در همین راستا «دستورالعمل نگاهداری انواع حساب ...» در سال ۱۳۹۱ و آیین‌نامه بانکداری دولتی در سال ۱۳۹۲ تصویب شد که در بخش اول مورد بررسی قرار گرفت.

هرچند دستورالعمل نسبت به سقف زمانی پروژه انتقال حساب‌ها سکوت کرده بود، اما مطابق آیین‌نامه، کل فرآیند انتقال حساب‌های دولتی و عمومی غیردولتی به بانک مرکزی، باید تا انتهای سال ۱۳۹۲ به پایان می‌رسید. اسناد موجود نیز نشان می‌دهد که از نظر بانک مرکزی، این سقف زمانی کافی بوده است.^۱ اجرایی شدن مصوبات فوق‌الذکر نیازمند تدوین شیوه‌نامه اجرایی (مربوط به ماده (۶) دستورالعمل مذکور) بود، اما این شیوه‌نامه تا پایان سال ۱۳۹۲ هنوز ابلاغ نیز نشده بود.

تدوین این شیوه‌نامه در دستور کار بانک مرکزی و وزارت اقتصاد قرار گرفت. شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی در چهار فاز عملیاتی تهیه و در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۸ به تأیید معاونت خزانه‌داری کل وزارت اقتصاد و دبیر کل بانک مرکزی رسید. لکن با عنایت به چالش‌های اجرای طرح و نقطه نظرات وزیر اقتصاد و رئیس کل بانک مرکزی، اجرای این شیوه‌نامه متوقف گردید. اختلافات بر سر شیوه تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی، بیش از ۲۰ ماه به طول انجامید تا نهایتاً در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۸ الحاقیه شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی توسط معاون خزانه‌داری وزارت اقتصاد اعلام گردید.^۲ نهایتاً ابلاغ رسمی این شیوه‌نامه و الحاقیه آن، ۲۴ ماه پس از تدوین، در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰ توسط معاون اول رئیس‌جمهور صورت پذیرفت.^۳

۱. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ به شماره ۹۲/۳۱۷۶۴۷.
 ۲. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.
 ۳. نامه شماره ۱۴۵۹۴۸ مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.



خزانه‌داری کل در راستای اجرای دستورالعمل ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۶ طی نامه‌ای به ذیحسابی‌ها و ادارات کل امور مالی، از آنها درخواست کرد تا تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰ نسبت به انسداد حساب‌های مازاد اقدام نمایند^۱. همچنین خزانه‌داری به‌موجب نامه^۲ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰ به همه دستگاه‌های دولتی (وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی)، بجز موارد استثنا که شامل شرکت‌های ملی نفت، گاز، توسعه صنایع و... هستند، خواست تمام درآمدهای خود را به خزانه‌داری واریز کرده تا حسب مورد طبق احکام قانونی مربوطه هزینه شود. در این نامه آمده است عدم رعایت مفاد ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور در مورد حساب‌هایی که خلاف قانون گشایش یافته است، تصرف غیرقانونی در اموال عمومی محسوب می‌شود و بانک‌های عامل حسب اعلام بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور موظفند نسبت به بستن حساب‌هایی که خلاف مقررات مذکور افتتاح شده‌اند، اقدام کنند.

در پایان سال ۱۳۹۴ و علیرغم گذشت بیش از ۴ سال از حکم ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه (که سال پایانی برنامه پنجم است)، هنوز پروژه انتقال حساب‌های دستگاه‌های دولتی به بانک مرکزی دارای پیشرفت ناچیزی است. معاون اول رئیس‌جمهور در تاریخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰، بخشنامه‌ای را خطاب به کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات دولتی، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و استانداری‌ها ابلاغ کرد. در این بخشنامه از دستگاه‌های مذکور خواسته شده ظرف مدت یک ماه، نماینده خود را به بانک مرکزی معرفی نمایند تا امور مربوط به زمانبندی پروژه را تهیه و در راستای عملیاتی نمودن آن اقدام نمایند^۳.

در ادامه این بخش، ابتدا جزئیات شیوه‌نامه مذکور مورد بررسی قرار خواهد گرفت. سپس فرآیند اجرای شیوه‌نامه و میزان پیشرفت پروژه انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی، بر اساس اظهارات مدیران مربوطه، بیان خواهد شد. در نهایت نیز مهمترین موانعی که به‌نظر می‌رسد موجب کند شدن فرآیند اجرای این پروژه بسیار مهم هستند، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

۱-۴. شیوه‌نامه انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی

این شیوه‌نامه برای انتقال حساب‌های دولتی، چهار فاز عملیاتی در نظر گرفته است:

۱. فاز اول: انتقال و ساماندهی حساب‌های متمرکز خزانه نزد بانک مرکزی
۲. فاز دوم: انتقال و ساماندهی حساب‌های رابط درآمدی نزد بانک‌های عامل
۳. فاز سوم: انتقال و ساماندهی حساب‌های پرداخت دستگاه‌های اجرایی دولتی
۴. فاز چهارم: انتقال و ساماندهی حساب‌های نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های

وابسته به آنها.

۱. نامه شماره ۵۵/۱۹۴۸۸۹ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۱۶.

۲. نامه شماره ۵۳/۲۰۵۵۰۴ مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰.

۳. بخشنامه شماره ۱۴۵۹۴۸ معاون اول رئیس‌جمهور، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.

فاز نخست شامل ساماندهی حساب‌های متمرکز خزانه (شامل حساب‌های خزانه‌داری مرکز و خزانه‌های معین استان‌ها) و انتقال کلیه این حساب‌ها به بانک مرکزی است. در این فاز، اقدامات ذیل انجام می‌شود:

۱. استقرار «سامانه نسیم» به‌عنوان زیرساخت مورد نیاز برای ارتباط امن بانک مرکزی و خزانه. سامانه نسیم در واقع سامانه بانکداری متمرکز بانک مرکزی است که به‌منظور نگهداری و مدیریت حساب‌های ریالی و ارزی مفتوحه نزد بانک مرکزی مورد استفاده واقع می‌شود.
 ۲. جایگزین نمودن حساب‌های قدیمی خزانه نزد بانک مرکزی با حساب‌های جدید (دارای فرمت خاص مورد توافق، که قابلیت اجرای سایر مراحل را فراهم می‌نماید).
 ۳. فراهم نمودن امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری لازم به‌منظور بهره‌برداری از سامانه نسیم در اداره کل خزانه. این امکانات باید توسط بانک مرکزی فراهم گردد.
 ۴. ایجاد امکانات لازم برای پایش، گزارش‌گیری، داده‌کاوی، برداشت و واریز الکترونیک و... توسط صاحبان امضای مجاز در خزانه‌داری کل کشور.
 ۵. ایجاد قابلیت برداشت الکترونیک برای حساب‌های متمرکز خزانه. این اقدام ابتدا به‌صورت پایلوت و پس از تأیید خزانه برای همه حساب‌ها انجام می‌گردد.
 ۶. تعریف و اختصاص شناسه‌های واریز استاندارد برای کلیه حساب‌های خزانه. این اقدام به‌منظور ایجاد قابلیت تفکیک وجوه واریزی به حساب‌های متمرکز خزانه و مرتفع نمودن معضل تعدد حساب‌های رابط درآمدی انجام می‌گردد.
 ۷. استقرار سامانه نسیم در خزانه‌های معین استان‌ها و انتقال حساب‌های خزانه‌های معین (که در حال حاضر نزد بانک‌های عامل نگهداری می‌شود)، به بانک مرکزی. این اقدام نیز ابتدا به‌صورت پایلوت در تعدادی از استان‌ها اجرا شده و پس از تأیید خزانه و نیز آموزش نیروی انسانی مربوطه، در کلیه استان‌ها پیاده‌سازی می‌گردد.
- در حال حاضر، بخش‌هایی از فاز نخست اجرایی شده (از جمله استقرار سامانه نسیم در خزانه‌داری کل)، اما انتقال حساب‌های خزانه‌های معین استان‌ها به بانک مرکزی هنوز به‌طور کامل محقق نشده است.
- فاز دوم، مربوط به ساماندهی حساب‌های رابط درآمدی است. این حساب‌ها به‌منظور وصول درآمدهای عمومی، اختصاصی، شرکت‌های دولتی و... از طرف خزانه‌داری کل نزد بانک‌های عامل افتتاح شده است. در فاز دوم، کلیه حساب‌های درآمدی دستگاه‌های دولتی باید به بانک مرکزی منتقل شوند. این فاز شامل اقدامات زیر است:
۱. احصای حساب‌های درآمدی مورد نیاز که باید نزد بانک مرکزی افتتاح شود. از آنجا که مکانیسم «شناسه واریز»، نیاز به حساب‌های متعدد را به مراتب کاهش می‌دهد، لذا تعداد به مراتب کمتری از حساب‌های درآمدی (نسبت به وضعیت کنونی) مورد نیاز خواهد بود.



۲. افتتاح حساب‌ها، تخصیص امضای الکترونیک، ایجاد دسترسی برای دستگاه‌های ذیربط و ایجاد امکان گزارش‌گیری و صدور دستور پرداخت از محل این حساب‌ها.

۳. معرفی حساب‌های درآمدی جدید به ذینفعان (برای مثال، مؤدیان مالیاتی) به‌منظور واریز وجوه درآمدی به این حساب‌ها، البته در صورت تأیید صحت مراحل قبلی.

۴. بستن کلیه حساب‌های رابط درآمدی که پیش از این توسط دستگاه‌های اجرایی نزد بانک‌های عامل افتتاح شده بوده. همچنین موجودی کلیه این حساب‌ها، بر مبنای فیلد شناسه واریز به حساب‌های درآمدی جدید واریز می‌گردد.

بر این اساس، در پایان فاز دوم، هیچ‌یک از دستگاه‌های اجرایی، حساب درآمدی نزد بانک‌های عامل نخواهند داشت و در واقع بانک‌ها از فرآیند جمع‌آوری درآمدهای دولت حذف می‌گردند. با توجه آمارهای ارائه شده در جداول ۱ تا ۶، در پایان این فاز حدود ۴۰ هزار حساب که در حال حاضر نزد بانک‌های عامل نگهداری می‌شوند، ساماندهی شده و به بانک مرکزی منتقل خواهند شد. بر اساس مستندات ارائه شده از سوی خزانه‌داری کل کشور، در حال حاضر، انتقال حساب‌های درآمدی برای تعدادی از دستگاه‌های دولتی در حال انجام است.^۱

فاز سوم ناظر به انتقال کلیه حساب‌های پرداخت دستگاه‌های اجرایی از بانک‌های عامل به بانک مرکزی است. همچنین در این فاز کلیه حساب‌های پرداخت قبلی بسته شده و از انتقال موجودی آنها به حساب‌های جدید نزد بانک مرکزی اطمینان حاصل می‌شود. این فاز شامل اقدامات زیر می‌باشد:

۱. جمع‌آوری اطلاعات کلیه حساب‌های پرداخت مفتوحه نزد بانک‌ها توسط دستگاه‌ها. این کار به‌صورت سیستمی انجام شده و بانک‌های عامل مکلف به ورود مشخصات کلیه حساب‌های فوق در درگاه راه‌اندازی شده توسط بانک مرکزی هستند.

۲. انتخاب یک دستگاه به‌عنوان پایلوت و طی مراحل زیر در مورد آن:

- افتتاح حساب‌های پرداخت لازم برای آن دستگاه نزد بانک مرکزی، با مجوز خزانه.
 - اختصاص امضای الکترونیک و دسترسی برای دستگاه مربوطه به‌منظور گزارش‌گیری و صدور دستور پرداخت از حساب‌های مذکور.
 - تخلیه موجود حساب‌های پرداخت قبلی (نزد بانک‌های عامل) به حساب‌های جدید نزد بانک مرکزی. این اقدام باید توسط دستگاه پایلوت و ظرف یک ماه انجام شود.
 - بستن کلیه حساب‌های پرداخت قبلی دستگاه نزد بانک‌های عامل با هماهنگی خزانه.
۳. مراحل فوق برای سایر دستگاه‌های موضوع شیوه‌نامه نیز انجام می‌شود. کلیه بانک‌های عامل باید از پذیرفتن هرگونه وجه به مقصد حساب‌های درآمدی و پرداخت قبلی خودداری نمایند.

۱. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۴. کلیه دستور پرداخت‌ها از هر بانک مبدأ به مقصد حساب‌های دولتی جدید نزد بانک مرکزی، باید توسط بانک‌های عامل انجام گیرد و بانک‌ها مکلف به پذیرش این دستور پرداخت‌ها هستند.

۵. کارمزدهای بانک‌های عامل بابت خدمات مرتبط با حساب‌های جدید دستگاه‌ها نزد بانک مرکزی، بر اساس بخشنامه‌های آتی بانک مرکزی تعیین می‌شود.

در پایان فاز سوم، کلیه حساب‌های هزینه‌ای دستگاه‌ها نزد بانک‌های عامل بسته شده و موجودی آنها نیز به حساب‌های جدید دستگاه‌ها نزد بانک مرکزی منتقل خواهد شد. به‌منظور ایجاد ضمانت اجرا برای این فاز، باید رسوب هرگونه وجه در حساب‌های دستگاه‌های مشمول، هم برای مدیران دستگاه و هم برای بانک‌های عامل تبعات سنگین داشته باشد (برای مثال، مصداق «تصرف در اموال عمومی» شناخته شود).

فاز چهارم مربوط به انتقال حساب‌های نهادهای و مؤسسات عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آنها، به بانک مرکزی است. مراحل دقیق این فاز در شیوه‌نامه به روشنی بیان نشده و صرفاً به ذکر مراحل زیر اکتفا شده است:

۱. انتقال حساب‌های درآمدی نهادهای مشمول این فاز.

۲. انتقال حساب‌های پرداخت نهادهای مشمول این فاز.

دستگاه‌های اجرایی ذیربط و نیز بانک‌های عامل موظف به همکاری با بانک مرکزی برای اجرای این فاز شده‌اند و هرگونه رسوب وجوه در حساب‌های نهادهای مذکور نزد بانک‌های عامل، ممنوع اعلام شده است. به‌نظر می‌رسد اجرای این فاز با دشواری‌های فراوانی روبرو خواهد بود، زیرا انتقال حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی و شرکت‌های وابسته به آنها، به بانک مرکزی، عملاً به معنی حذف بخش بزرگی از گردش مالی بانک‌های خصوصی است که به پشتوانه منابع این نهادها طی ۱۴ سال گذشته تأسیس شده‌اند. در صورتی که فاز چهارم دستورالعمل که گامی بلند و مفید در جهت شفاف‌سازی جریان‌های مالی اقتصاد کشور است، به‌طور کامل اجرا شود، ورشکستگی یا ادغام تعدادی از بانک‌های وابسته به نهادهای عمومی غیردولت دور از انتظار نخواهد بود.

این شیوه‌نامه همچنین بانک مرکزی را موظف می‌کند تا اقدامات لازم را در خصوص تأمین امنیت برای اطلاعات حساب دستگاه‌های دولتی انجام دهد و بانک مرکزی به همراه وزارت امور اقتصادی و دارایی را مسئول ایجاد زیرساخت‌های لازم برای تسریع و تدقیق فرآیند افتتاح و انتقال حساب‌ها معرفی می‌نماید.

مطابق ماده (۴۱) نسخه اول شیوه‌نامه که در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۱۸ به تصویب دبیرکل بانک مرکزی و معاون نظارت مالی و خزانه‌داری کل وزارت اقتصاد رسید، اجرای کامل فازهای چهارگانه فوق، حداکثر باید تا تاریخ ۱۳۹۳/۴/۲۱ به پایان برسد. البته با توجه به حجم کار و مقاومت‌های شدیدی که با این اصلاح بزرگ، خصوصاً در فاز چهارم آن، انتظار می‌رفت، چنین زمانبندی کمی خیالبافانه به‌نظر می‌رسید. اما در الحاقیه‌ای که در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۸ برای این شیوه‌نامه تصویب شد، دو اصلاح مخرب در آن صورت گرفت. نخست آنکه سقف زمانی برای اجرای شیوه‌نامه مقرر نگردید. و دوم آنکه در مورد نهادهای



عمومی غیردولتی، به «ایجاد بستر لازم برای انتقال حساب‌ها» اکتفا شد. این دو اصلاح که عملاً مخرب کل شیوه‌نامه هستند، امید به اجرای شیوه‌نامه و تحقق هدف مهم «تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی» در کوتاه‌مدت را عملاً از بین برد.

۲-۴. شیوه کدگذاری حساب‌های دولتی در ساختار جدید

اداره کل خزانه جهت جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی و سایر مسائل، سعی در تفکیک شماره حساب‌های دولتی از سایر حساب‌های اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی داشته، به طوری که در سیستم سنتی با همکاری بانک‌های ذیربط از یک ردیف خاص برای شماره حساب‌های دولتی استفاده شده است و در تعیین شماره حساب‌های دولتی، در سیستم جدید نیز اداره کل خزانه این موضوع را مد نظر داشته و علاوه بر آن با توجه به کارآیی سیستم سعی نموده، ساختار اینگونه حساب‌ها که فاقد کارت نیز می‌باشند به شکلی طراحی شود که اهداف ذیل را در برگیرد:

۱. تمایز حساب‌های دولتی از سایر حساب‌های اشخاص حقیقی و حقوقی،
۲. معنادار کردن ارقام تشکیل‌دهنده حساب‌ها از طریق کدگذاری،
۳. حفظ وحدت رویه در اختصاص شماره حساب به دستگاه‌های اجرایی دولتی، در کلیه بانک‌های دولتی و جلوگیری از تکرار شماره حساب در شعبات آنها.
۴. امکان دسترسی مدیران مالی و ذیحسابان دستگاه‌های اجرایی ذیربط به اطلاعات و موجودی حساب‌ها در اسرع وقت، جهت برنامه‌ریزی‌ها و اهداف مالی مربوطه،
۵. ایجاد و تخصیص شماره حساب توسط اداره کل خزانه یا خزانه معین استان‌ها و تحت کنترل داشتن آنها.

در این راستا شماره حساب اختصاص یافته، گویای اطلاعات چون: نوع حساب، نام صاحب حساب، نام بانک عامل، نام استان و عنوان حساب می‌باشد. ساختار تولید شماره حساب برای دستگاه‌های اجرایی در سیستم متمرکز به طریق زیر صورت می‌پذیرد:

حساب‌های دولتی که توسط اداره کل خزانه یا خزانه معین استان‌ها در سامانه نسیم بانک مرکزی افتتاح می‌گردد با ۱۶ رقمی و با پیش شماره «۴» می‌باشد.

A	B	C	D	E	F	G
یک رقم	یک رقم	دو رقم	چهار رقم	دو رقم	پنج رقم	یک رقم

- A:** یک رقم مشخصه (کد) حساب‌های دولتی می‌باشد که برای بانک مرکزی رقم ثابت «۴» تعیین شده است.
- B:** یک رقم گویای کد نوع حساب از نظر درآمدی، پرداختی و ارزی می‌باشد که به ترتیب با رقم‌های صفر، یک و دو در ساختار حساب‌ها مشخص می‌گردد.
- C:** دو رقم برای تفکیک شماره حساب‌های استانی می‌باشد. با توجه به نام استان‌ها و محل استقرار دستگاه و بر اساس تقسیم بندی بودجه‌ای استان‌ها در قانون بودجه کل کشور تعیین می‌گردد.
- D:** چهار رقم کد دستگاه اجرایی به‌عنوان استفاده‌کننده از حساب می‌باشد که توسط اداره کل خزانه اعلام می‌گردد.
- E:** دو رقم گویای سر فصل حساب‌ها می‌باشد.
- F:** پنج رقم شماره حساب دستگاه‌های اجرایی است که مشخصه تقسیم‌بندی شماره حساب‌های خزانه‌داری کل، خزانه معین استان و دستگاه اجرایی می‌باشد.
- G:** یک رقم کد کنترلی بانک است که پس از استعلام پانزده رقم توسط خزانه یا خزانه معین استان تعیین می‌شود.

در حال حاضر امکان واریز وجه از شعب بانکی سراسر کشور به حساب‌های مذکور توسط سامانه‌های ساتنا و پایا با شناسه واریز (بدون کنترل صحت شناسه واریز و مبلغ در مبدأ) وجود داشته و بررسی شناسه و مبلغ در سامانه نسیم (مقصد) صورت می‌گیرد. در صورتی که اطلاعات ارسالی صحیح نباشد، مبلغ به حساب بانک مبدأ برگردانده می‌شود.

۳-۴. میزان پیشرفت پروژه

انتقال حساب‌های دستگاه‌های اجرایی به بانک مرکزی، باید به استناد ماده (۹۴) قانون برنامه پنجم توسعه صورت می‌گرفت. ۲ سال پس از تصویب قانون مذکور، وزارت اقتصاد و بانک مرکزی دو دستورالعمل اجرایی متفاوت برای این اقدام تنظیم نمودند و نهایی شدن دستورالعمل تا مهرماه ۱۳۹۱ به طول انجامید. مطابق مباحث فصل اول، موضوع نگهداری حساب‌های دستگاه‌های اجرایی، طی سه مصوبه جداگانه، به تصویب شورای پول و اعتبار، هیئت وزیران و ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی رسیده است.

بر اساس ماده (۶) دستورالعمل، مراحل اجرای کار باید مطابق شیوه‌نامه‌ای باشد که سه ماه پس از تصویب دستورالعمل (یعنی دی‌ماه ۱۳۹۱) توسط وزارت اقتصاد و بانک مرکزی تهیه می‌گردد، ولی تدوین شیوه‌نامه تا نیمه سال ۱۳۹۳ به تأخیر افتاده است.

با توجه به اینکه تدوین شیوه‌نامه مدیریت حساب‌های دولتی در تعامل میان بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، مدت زیادی به طول انجامید، طبق اظهارات مدیران خزانه‌داری، طی این مدت و با توجه به راه‌اندازی سامانه نسیم بانک مرکزی، کلیه حساب‌های درآمدی دستگاه‌های اجرایی در تیرماه ۱۳۹۲ در



سامانه مذکور افتتاح و فعال گردید (البته افتتاح حساب‌های درآمدی در این سامانه به معنی انتقال کلیه این حساب‌ها به بانک مرکزی نیست).

از ابتدای سال ۱۳۹۴ و پس از مطالعات امکان‌سنجی وصول مستقیم وجوه درآمدی دستگاه‌ها توسط بانک مرکزی، فرآیند وصول درآمدها به صورت پایلوت در مورد نیروی انتظامی (سازمان نظام وظیفه عمومی) اصلاح شد و وصول درآمد در سطح کل کشور، با یک حساب نزد بانک مرکزی و از طریق کلیه شعب بانک‌ها با مکانیسم «شناسه واریز» انجام شد. همچنین در تاریخ ۱۳۹۴/۷/۴ و در راستای اجرای طرح حساب واحد خزانه، بخشنامه شماره ۵۵/۱۲۴۰۳۱ به کلیه دستگاه‌های اجرایی ابلاغ شد، مبنی بر استفاده از شناسه واریز و حذف حساب‌های رابط درآمدی نزد بانک ملی و سایر بانک‌های عامل.

طی یک سال اخیر، طرح شناسه واریز به صورت پایلوت در ۱۰ دستگاه اجرایی پیاده‌سازی شده که عبارتند از: وزارت امور اقتصادی و دارایی (گمرک)، وزات امور خارجه، ستاد مبارزه با مواد مخدر، سازمان سرمایه‌گذاری و کمک‌های اقتصادی و فنی ایران، سازمان هواپیمایی کشوری، سازمان پزشکی قانونی کشور، سازمان نقشه‌برداری کشور، مرکز آمار ایران، شرکت ارتباطات زیرساخت و مؤسسه تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی.^۱

با توجه به پراکندگی شدیدتر حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها و تعداد بیشتر این حساب‌ها، مقرر شده است تا ابتدا دستگاه‌های اجرایی حساب‌های پرداخت را، بر اساس بخشنامه خزانه‌داری کل کشور مبنی بر استانداردسازی حساب‌های پرداخت ذیل هفت گروه^۲، ساماندهی نمایند و سپس با فراهم شدن بستر لازم حساب‌های مربوط، به بانک مرکزی منتقل گردد.

در همین راستا خزانه‌داری در نامه‌های^۳ جداگانه از بانک‌های عامل درخواست کرده تا نسبت به انسداد حساب‌های دولتی اقدام کرده و مانده حساب را به حسابی نزد بانک مرکزی واریز نمایند. یکی دیگر از اقدامات انجام شده در این راستا، نامه خزانه‌داری به برخی از نهادهای عمومی غیردولتی^۴ مبنی بر انسداد حساب‌های سنتی این نهادهاست.^۵ در این نامه اعلام شده است که کلیه حساب‌های سنتی نهادهای مذکور توسط خزانه‌داری کل مسدود خواهد شد و از این نهادها خواسته شده است تا در صورت فعال و ضروری بودن حساب‌های سنتی، فهرست این حساب‌ها به همراه دلایل لزوم عدم انسداد آنها را اعلام نمایند. به نظر می‌رسد این شیوه مؤثرتر از درخواست از نهادهای عمومی مبنی بر انسداد حساب‌هاست.

۱. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۲. نامه شماره ۵۵/۱۰۶۹۵۴ خزانه‌داری کل کشور مورخ ۱۳۹۴/۰۶/۱۰.

۳. تمامی نامه‌ها در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۱۲ به بانک‌ها ارسال شده است.

۴. سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ارتش جمهوری اسلامی ایران، قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ستاد کل نیروهای مسلح، بنیاد حفظ آثار و ارزش‌های دفاع مقدس.

۵. نامه شماره ۵۵/۳۱۱۴۰ مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷.

آخرین اقدام انجام شده به منظور اجرای این پروژه ملی که با همکاری بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور صورت گرفت، برگزاری همایشی با همین عنوان بود که با حضور نمایندگان بیش از ۲۰۰ دستگاه اجرایی در تاریخ ۱۳۹۵/۳/۱۲ برگزار گردید و ابهامات نمایندگان مدعو در خصوص پروژه انتقال حساب‌های دولتی رفع گردید.

۴-۴. موانع اصلاح وضع موجود

سؤال مهم در خصوص حساب‌های دولتی، ناظر به موانع اصلاح وضع موجود است. با توجه به مضرات عیده‌ای که برای شیوه فعلی نگهداری حساب‌های دولتی برشمرده شد و منافع اجرای پروژه «تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی» و نیز طراحی فازها و مراحل مختلف این پروژه در تعامل میان بانک مرکزی و وزارت اقتصاد، سؤال اینجاست که چرا این اصلاح تا این حد کند پیش می‌رود؟

از منظر بانک مرکزی، مهمترین دلایل عدم تحقق اهداف قانونی در راستای انتقال حساب‌های دولتی عبارتند از: تنوع و پیچیدگی کار دستگاه‌های اجرایی، عدم آمادگی‌های لازم در بخش‌های فنی سازمان‌های ذیربط، عدم پیش‌بینی بار مالی ناشی از اجرای طرح در بودجه دستگاه‌های اجرایی، تمایل به وضعیت موجود به دلیل تداوم بهره‌مندی از برخی تسهیلات و مزایایی که مع الاسف بعضاً دارای شبهه نیز هستند و محدودیت‌های قانونی در ابلاغ نحوه اقدام و انجام پیگیری آتی و اعمال تدابیر انضباطی برای متخلفین از طرف بانک مرکزی و حتی وزارت امور اقتصادی و دارایی. همچنین خزانه‌داری کل کشور موانع مربوط را شامل عدم کنترل از مبدأ شناسه واریز، عدم دریافت لحظه‌ای اطلاعات و تراکنش‌های مالی، انتقال با تأخیر وجوه دریافتی از بستر ساتنا و پایا و معطلی ذینفع بیش از ۲ ساعت، عدم همکاری بانک‌ها برای دریافت وجوه حساب‌های بانک مرکزی، مشکل کد کنترلی و تراکنش‌های موازی عنوان داشته است.

با توجه به توسعه فناوری‌های بانکداری و راه‌اندازی سامانه‌های متمرکز از جمله ساتنا، شتاب، پایا و... تحت زیرساخت‌های نظارتی بانک مرکزی، عملاً موانع سال‌های گذشته جهت انجام وظایف تعیین شده برای بانک مرکزی در خصوص نگهداری از حساب‌های دولتی برطرف گردیده است. لذا بانک مرکزی قادر است بدون نیاز به ایجاد شعبه و گسترش فعالیت‌های تصدیگری در حوزه اجرایی، وظایف قانونی خود را در قالب بانکدار دولت ایفا نماید^۱.

هرچند ظاهراً مسئله زیرساخت نرم‌افزاری و سخت‌افزاری برای متمرکز نمودن حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی، نباید مانع اصلاح وضع موجود باشد، اما واقعیت آن است که فقدان زیرساخت‌های متناسب با نیازهای خزانه‌داری کل همچنان یکی از موانع مهم بر سر راه اصلاح وضع موجود است.

۱. بخشنامه شماره ۲۱۲۸۴۲/۱۱ بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۲ به کلیه بانک‌ها و مؤسسات اعتباری.



خزانه‌داری کل در نامه‌ای^۱ به اداره معاملات ریالی بانک مرکزی اعلام کرده است برخی از ابزارهای موجود برای اجرای این پروژه همچنان ایجاد نشده و از بانک مرکزی درخواست کرده است این ابزارها را ایجاد کند. همچنین در توافقات صورت گرفته بین شرکت ملی گاز ایران و شرکت ملی پالایش و پخش با بانک مرکزی، دیوان محاسبات و خزانه‌داری کل کشور، مقرر گردید که در صورت فراهم شدن زیرساخت‌ها توسط بانک مرکزی، این شرکت‌ها حساب‌های خود را از بانک ملت به بانک مرکزی منتقل خواهند نمود.^۲ از سوی دیگر نیز شفاف‌سازی و هوشمندسازی عملیات مالی دولت (از طریق استقرار خزانه‌داری الکترونیک) و اجرای طرح حساب واحد خزانه، از اولویت‌های راهبردی وزارت اقتصاد و خزانه‌داری کل کشور می‌باشد^۳ و لذا اراده لازم برای تحقق تمرکز حساب‌های دولتی نزد بانک مرکزی وجود دارد. البته محتمل است که منافع بانک‌های بزرگ دولتی که از انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی متضرر می‌شوند، در کند شدن عملیات اجرایی این پروژه ملی مؤثر بوده باشد.

از آنجا که انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی و الکترونیکی نمودن فرآیند دریافت و پرداخت و سایر روال‌های مربوطه، نیازمند تحول در روش‌های به‌کار گرفته شده توسط ذیحسابان دستگاه‌هاست، لذا آموزش نیروی انسانی مرتبط در خصوص این تغییرات ضروری است. این فرآیند آموزش یقیناً زمانبر است و از سال گذشته آغاز شده است^۴. البته زمانبر بودن آموزش نیروی انسانی، نباید دلیلی بر توقف اجرای این پروژه قلمداد شود.

یکی از موانع اجرایی شدن انتقال حساب‌ها به بانک مرکزی، مربوط به ملاحظات نهادی است. یکی از اصلی‌ترین نهادها، خزانه‌داری کل است که به دلیل سنتی بودن فرآیندهای آن در اجرای این کار دچار نگرانی و اینرسی زیاد است، البته مدتی است که آموزش و توجیه نیروی انسانی آن آغاز شده است، همچنین خزانه‌داری در دو حوزه لجستیک (خط ارتباطی، آموزش و...) و بودجه (حتی برای تهیه سخت‌افزارهای مورد نیاز نظیر کامپیوتر) دچار مشکل جدی است.

سرعت پایین فرآیند انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی، تاکنون عمدتاً ناشی از عدم هماهنگی دستگاه‌های مجری طرح یعنی بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور بوده است. اما موانع مهمی در ادامه این فرآیند وجود دارد که ممکن است، حتی در صورت هماهنگی کامل نهادهای مجری، موجب کند شدن این پروژه در مرحله اجرا گردد. این موانع عمدتاً ناظر به ذینفعان این اقدام است.

در اجرای این پروژه عامه مردم و حاکمیت ذینفع هستند، اما در برابر آنها، بانک‌ها و دستگاه‌های دولتی قرار دارند، به تعبیر بانک مرکزی^۵ «با انتقال حساب‌های دولتی از شبکه بانکی به بانک مرکزی،

۱. نامه خزانه‌داری کل به اداره معاملات ریالی بانک مرکزی به شماره ۵۵/۲۲۶۲۷، مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۸.

۲. صورت‌جلسات مورخ ۱۳۹۵/۲/۱۵ و ۱۳۹۵/۲/۴ در محل خزانه‌داری کل کشور.

۳. نامه معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴/۸/۲۳.

۴. همان.

۵. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ به شماره ۹۲/۳۱۷۶۲۷.

بانک‌ها ناچار به انتقال منابع هنگفتی به حساب‌های بانک مرکزی خواهند شد که سال‌ها آنها را در اختیار داشته‌اند و این منابع در عملکرد ایشان از سهم بسزایی برخوردار بوده است. بدیهی است این امر مشکلات و چالش‌های فراوانی را برایشان به همراه خواهد داشت، لذا اجرای این طرح با مقاومت‌هایی از سوی شبکه بانکی کشور مواجه خواهد شد».

مخالفت بانک‌ها به دلیل رسوب حساب‌های درآمدی بیشتر است، همچنین دستگاه‌هایی که هزینه‌های کلان دارند نیز به دلیل رسوب حساب‌های هزینه‌ای با اجرای این طرح مخالف هستند. از سوی دیگر دستگاه‌هایی که متولی جمع‌آوری درآمدها هستند به دلیل مشکلات ناشی از جعل کاغذی با اجرای این طرح موافق هستند، لذا در دستگاه‌های دولتی ذیحساب‌های درآمدی نیز با اجرای این طرح موافق هستند.^۱

چنان‌که بیان شد دستگاه‌های دولتی نیز از منافع ناشی از رسوب وجوه دولتی نزد بانک‌ها بهره‌مند می‌شدند. این بهره‌مندی به شکل دریافت تسهیلات بلندمدت و با نرخ سودهای پایین برای کارکنان و مدیران دستگاه‌ها نمود می‌یافته است.^۲ طبیعتاً به دلیل از بین رفتن این منافع در صورت انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی، بخشی از مقاومت‌ها در برابر این پروژه از ناحیه دستگاه‌ها خواهد بود. البته می‌توان با در نظر گرفتن مشوق‌هایی از سوی بانک مرکزی، مثلاً اعطای تسهیلات به کارکنان دستگاه‌های مزبور از محل منابع بانک مرکزی (یا خلق پول جدید)، اجرای پروژه را تسریع نمود.

نداشتن ضمانت اجرایی مناسب، یکی دیگر از موانع موجود بر سر راه اصلاح وضع موجود است، این نبود ضمانت اجرایی در بررسی مکاتبات صورت گرفته بین خزانه‌داری کل کشور و بانک‌های عامل قابل مشاهده است. خزانه‌داری کل طی نامه‌های متعدد^۳ به بانک‌های عامل از آنها خواسته است تا به انسداد حساب‌های دولتی اقدام کرده و مانده وجوه را به حسابی نزد بانک مرکزی منتقل نمایند. در این نامه‌ها مطلبی که نشان‌دهنده یک ضمانت اجرایی مناسب باشد به چشم نمی‌خورد.

یکی دیگر از مهمترین تنگناهایی که منجر به کندی فرآیند انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی خواهد شد، مربوط به دستگاه‌هایی است که در قوانین بودجه سنواتی، ردیف بودجه ندارند. توضیح آنکه دستگاه‌های اجرایی از منظر بودجه به دو بخش تقسیم می‌شوند. برخی دستگاه‌ها در قوانین بودجه صاحب ردیف بودجه هستند و برخی دیگر ردیف بودجه‌ای ندارند. حساب‌های مربوط به دستگاه‌های دارای ردیف بودجه، حداقل از حیث تعداد، تحت اشراف خزانه‌داری کل کشور بوده و ذیحساب منصوب از طرف وزارت امور اقتصادی و دارایی، بر مجموعه عملیات هزینه‌ای و درآمدی آنها نظارت دارد.

۱. مصاحبه با مدیران بانک مرکزی.

۲. حدود ارقام گزارش شده در خصوص این تسهیلات برای برخی شرکت‌ها، چند هزار میلیارد ریال است. نامه‌هایی که در تاریخ ۱۳۹۵/۲/۱۲ به تعدادی از بانک‌های عامل ارسال شده است.



این در حالی است که مجموعه عملیات حساب‌های مربوط به دستگاه‌های فاقد ردیف بودجه، که شامل دستگاه‌های مستلزم ذکر نامه، نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی، دستگاه‌های خودگردان و... می‌باشد، تحت نظارت مدیران مالی آنها اداره شده و وزارت امور اقتصادی و دارایی و بانک مرکزی بر آنها اشراف کامل ندارند. این حساب‌ها نزد کلیه بانک‌ها در سراسر کشور (حتی نزد مؤسسات مالی و اعتباری بعضاً غیرمجاز) افتتاح شده و علاوه بر اینکه دارای پراکندگی بسیار هستند، برخی از آنها در ردیف حساب‌های دولتی نیز افتتاح حساب نشده‌اند.^۱

۵. جمع‌بندی آسیب‌شناسی و پیشنهادهایی برای برنامه ششم توسعه

مطابق قانون پولی و بانکی، بانک مرکزی به‌عنوان بانکدار دولت موظف به نگهداری کلیه حساب‌ها و انجام عملیات بانکی دولت است. طی چند دهه گذشته و به‌دلیل فقدان زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، بانک مرکزی برای انجام وظایف فوق، ناگزیر اقدام به اعطای نمایندگی به تعدادی از بانک‌های دولتی و خصوصی نموده بود. نگهداری حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی طی این مدت موجب بروز مشکلات و مفسد متعدد و اخلال در مدیریت نظام مالی و پولی کشور گردیده است.

در گزارش حاضر، ضمن بررسی کامل 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 شد. همچنین با بررسی روند تحولات قانونی، آمارهای موجود و مصاحبه با مجموعه‌ای از مدیران و کارشناسان مرتبط، مهمترین مشکلات و مفسد مترتب بر روال‌های پیشین نگهداری حساب‌های دولتی به‌شرح زیر استخراج گردید:

۱. عدم اطلاع برخط خزانه‌داری کل و بانک مرکزی از حساب‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی،

۲. رسوب سپرده‌های دولتی و نهادهای عمومی نزد بانک‌ها،

۳. عدم کارآیی شیوه پرداخت اعتبارات و رسوب منابع در حساب‌های پرداخت دستگاه‌ها،

۴. عدم امکان نظارت برخط و مؤثر بر گردش حساب‌های دولت،

۵. قابلیت خلق پول بر مبنای منابع دولتی توسط بانک‌ها،

۶. کند شدن گردش منابع درآمدی و هزینه‌ای بخش دولتی،

۷. مداخلات دولت و ادامه انحصار بانک‌های دولتی در ارائه خدمات به دستگاه‌های دولتی،

۸. تشدید رفتار رانت‌جویی در بانک‌ها و دستگاه‌های دولت.

۱. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ به شماره ۹۲/۳۱۷۶۴۷.

یقیناً اصلاح شیوه نگاهداری حساب‌های دولتی، یکی از عناصر مهم در اصلاح ساختار نظام بانکی و نیز نظام بودجه‌ای کشور است و اقدام مهمی در جهت تحقق بندهای «۹» و «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی^۱ ارزیابی می‌شود. اما علیرغم وجود مصوبات متعدد که تمرکز حساب‌های دولت نزد بانک مرکزی را الزام می‌کنند، هنوز و پس از گذشت ۵ سال از شروع اصلاحات، در گام‌های ابتدایی آن هستیم. لذا با توجه به موانع برشمرده شده، از جمله ذینفعان قدرتمند ادامه وضع موجود، لازم است تا قانونگذار در برنامه ششم توسعه به این موضوع توجه ویژه‌ای نشان دهد. بدین منظور پیشنهادهای زیر قابل طرح است:

۱. لازم است در برنامه ششم به موضوع انتقال و ساماندهی حساب‌های دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی تصریح شود، تا با منقضی شدن قانون برنامه پنجم، از اهمیت و تأثیرگذاری دستورالعمل نگهداری انواع حساب کاسته نشود. البته اجرای کامل این پروژه، به دلیل تخلفات قبلی بانک‌ها در استفاده از منابع دولتی برای اعطای تسهیلات به بخش غیردولتی، ممکن است دارای آثار پولی باشد که نیازمند تدبیر بانک مرکزی است.

۲. به منظور افزایش ضمانت اجرای دستورالعمل «نگهداری انواع حساب ...»، لازم است مفاد آن برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و همچنین دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی لازم‌الاجرا شده و تخلف از آن، برای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری، مجازات‌های انتظامی موضوع ماده (۴۴) قانون پولی و بانکی کشور را در پی داشته باشد، همچنین برای سایر نهادهای ذیربط، در حکم تصرف غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی محسوب شود. این «جرم‌انگاری» برای تخلف از دستورالعمل، در صلاحیت قانون است و به نظر می‌رسد در این خصوص دچار نقص قانونی هستیم.

۳. پیرامون انتقال حساب‌های نهادهای عمومی غیردولتی، بجز دستورالعمل نگهداری انواع حساب، تکلیف صریحی در سایر قوانین و مقررات وجود ندارد (بجز در خصوص شهرداری‌ها که در قانون پولی و بانکی تصریح شده است). از آنجا که حوزه فعالیت و کارکرد این نهادها بسیار متنوع است و هر یک دارای قانون تأسیس مشخصی هستند که برخی به امضای مقام معظم رهبری رسیده است و طبق آن قانون اداره می‌شوند، به نظر می‌رسد برای تعیین تکلیف شیوه نگهداری حساب‌های آنها، نیاز به قانون مصوب مجلس و در مواردی موافقت شخص مقام معظم رهبری دارد.

۴. با توجه به عدم تمایل وزارت اقتصاد برای تکمیل سریع این پروژه، به دلیل تعارض منافع درونی (میان بانک‌های دولتی و خزانه‌داری کل کشور)، لذا لازم است تا قانونگذار سقف زمانی مشخصی برای تکمیل فازهای مختلف این پروژه مهم ملی در نظر گرفته و به دولت تکلیف نماید. برای مثال، تکمیل هر یک از فازها در هر سال از برنامه ششم.

۱. بند «۹» - اصلاح و تقویت همه‌جانبه نظام مالی کشور با هدف پاسخگویی به نیازهای اقتصاد ملی، ایجاد ثبات در اقتصاد ملی و پیشگامی در تقویت بخش واقعی.
بند «۱۹» - شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...



۵. به منظور ملزم شدن دستگاه‌ها به پیگیری موضوع تمرکز حساب‌های خود نزد بانک مرکزی، مناسب است از سال دوم برنامه، تخصیص بودجه به دستگاه‌های اجرایی، منوط به انتقال حساب‌های درآمدی و حساب‌های پرداخت آنها، به بانک مرکزی شود. به عبارت دیگر، در صورتی که دستگاهی در مقابل انتقال حساب‌های خود به بانک مرکزی مقاومت نماید، با خطر قطع یا تأخیر زیاد در تخصیص بودجه مواجه شود. البته لازم به ذکر است که این پیشنهاد صرفاً برای دستگاه‌های اجرایی که از خزانه بودجه دریافت می‌کنند راهگشاست و در خصوص دستگاه‌هایی که دارای ردیف بودجه نیستند کارآیی ندارد.

۶. راهکار دیگری که می‌تواند برای انتقال حساب‌های کلیه شرکت‌های دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی به بانک مرکزی اثربخش باشد، الزام بانک‌های عامل به مسدودسازی حساب این نهادها از طریق شناسه هویت الکترونیکی بانکی (شهاب)، تا یک زمان مشخص از قانون برنامه ششم توسعه است. البته این الزام صرفاً مشروط به جرم‌انگاری تخلف بانک‌ها از دستورالعمل نگهداری انواع حساب، یعنی تحقق پیشنهاد دوم فوق‌الذکر، می‌تواند اثربخش باشد.

۷. حذف سازمان‌ها و شرکت‌های استثنا شده از پروژه تمرکز حساب‌های دولتی، یکی دیگر از اقدام‌های بسیار مهم در این زمینه است، زیرا شرکت‌های استثنا شده، جزء پر درآمدترین شرکت‌های دولتی هستند و مستثنا شدن این شرکت‌ها را می‌توان به نوعی نقض غرض اجرای این پروژه بزرگ ملی دانست. مهمترین این شرکت‌ها عبارتند از^۱: سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، سازمان صنایع کوچک و شهرک‌های صنعتی ایران، شرکت شهرک‌های کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی.

۸. فقدان تعریف مشخص از «حساب دولتی»، یکی از عواملی است که موجب ناهمخوانی آمارهای موجود از وضعیت تعداد و پراکندگی حساب‌های دولتی شده است. بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور، هر یک بر اساس تعریف خود اقدام به جمع‌آوری اطلاعات در این خصوص می‌نمایند که موجب تشدید عدم شفافیت حساب‌های دولتی شده است. ارائه تعریف قانونی از «حساب دولتی» توسط مجلس شورای اسلامی یکی از الزامات اصلاح وضع موجود است.

۱ ماده (۳) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

پیوست

متن دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (مصوب ۱۳۹۱/۷/۲۵)

مقدمه

به استناد ماده (۹۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰ مجلس شورای اسلامی و با عنایت به بهره‌برداری از سیستم بانکداری متمرکز بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و برخورداری از امکانات سامانه‌های ملی پرداخت، به‌منظور ساماندهی به وضعیت حساب‌های دولتی در شبکه بانکی کشور و ایجاد تمرکز لازم در بانکداری دولت توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، همچنین تأمین مصالح ملی کشور در خصوص، احصای صحیح درآمدهای دولت، دستیابی به آمار و اطلاعات دقیق و به‌موقع از حساب‌های درآمدی دولت، کنترل مناسب گردش حساب‌های هزینه‌ای، کنترل هرچه بیشتر نقدینگی، ممانعت از استفاده نادرست از منابع دولتی، «دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی» که از این پس به اختصار «دستورالعمل» نامیده می‌شود، تهیه و تدوین می‌گردد.

الف) مستندات قانونی

۱. ماده (۹۴) قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۳۰.
۲. بند «ز» ماده (۱۰) و بند «الف» و تبصره‌های ذیل ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱/۴/۱۸.
۳. ماده (۲۲) قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره)، مصوب ۱۳۶۲/۶/۸.
۴. ماده (۵) آیین‌نامه اجرایی فصل پنجم قانون عملیات بانکی بدون ربا (بهره) (تصویب‌نامه شماره ۸۸۵۲۸ هیئت وزیران، مصوب ۱۳۶۲/۱۲/۱۷).
۵. ماده واحده قانون طرز استفاده از تبصره «۲» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور، مصوب ۱۳۵۴/۱۲/۱۲.
۶. مواد (۵)، (۳۹)، (۴۳) و (۷۶) و تبصره ذیل ماده (۷۶) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب سال ۱۳۶۶.
۷. بند «ب» ماده واحده قانون نحوه اجرای مقررات قانون پولی و بانکی کشور در بانک سپه مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۱۹.
۸. ماده واحده و تبصره‌های ذیل قانون فهرست نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی مصوب ۱۳۷۳/۴/۱۹ به علاوه الحاقیه‌های آن.



ب) تعاریف

ماده (۱)

اصطلاحاتی که در این دستورالعمل به کار رفته است دارای معانی مشروح زیر است:

- ۱-۱. **بانک مرکزی:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.
- ۱-۲. **مؤسسات اعتباری:** بانکها و مؤسسات اعتباری غیربانکی که به موجب قانون تأسیس شده و یا مجوز خود را از بانک مرکزی دریافت نموده و تحت نظارت این بانک قرار دارند.
- ۱-۳. **سازمانهای مشمول:** وزارتخانهها، بنگاهها، مؤسسات، شرکتها و سازمانهای دولتی و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی میباشند.
- ۱-۴. **خدمات بانکی:** عبارت است از انجام هر گونه فعالیت در چارچوب قوانین و مقررات مربوط که توسط مؤسسه اعتباری و به تقاضای مشتری صورت پذیرفته و ارائه آن بعضاً مستلزم اخذ کارمزد از طرف مؤسسه اعتباری از مشتری باشد. مواردی که ذیلاً به آن اشاره می گردد از جمله انواع خدمات بانکی به شمار می رود:
 ۱. ارائه انواع ابزارهای پرداخت
 ۲. دریافت، پرداخت، نقل و انتقال وجوه ریالی و ارزی،
 ۳. انجام امور نمایندگی به منظور جمع آوری وجوه، انواع قبوض خدمات شهری، ودایع و...
 ۴. گشایش انواع اعتبار اسنادی و صدور انواع ضمانتنامه،
 ۵. ارائه خدمات بانکی الکترونیکی از جمله صدور انواع کارت های الکترونیکی (کارت های خرید، کارت اعتباری، کیف پول الکترونیکی و ...)،
 ۶. قبول و نگهداری اشیاء گران بها، اسناد و اوراق بهادار و اجاره صندوق امانات،
 ۷. ارائه خدمات مربوط به وجوه اداره شده،
 ۸. تضمین باز خرید اوراق بهادار صادره،
 ۹. انتشار یا عرضه اوراق مشارکت ریالی و ارزی در داخل و خارج از کشور،
 ۱۰. انجام سفارشات مستمر مشتریان (دستور پرداخت مستمر)
 ۱۱. ارائه خدمات مشاوره ای از قبیل سرمایه گذاری، خدمات مالی، مدیریت دارایی ها و ...،
 ۱۲. انجام وظایف قیمومت، وصایت، وکالت و نمایندگی طبق قوانین و مقررات مربوطه،
 ۱۳. حفظ، برقراری و ایجاد رابطه کارگزاری با مؤسسات اعتباری داخل و خارج،
 ۱۴. ترخیص کالا از بنادر و گمرکات به حساب مؤسسه اعتباری،
 ۱۵. انجام خدمات کارگزاری سهام و اوراق بهادار برای مشتریان،
 ۱۶. پذیره نویسی سهام شرکت های در شرف تأسیس و یا افزایش سرمایه شرکتها،

۱۷. وصول مطالبات اسنادی،
۱۸. وصول سود سهام مشتریان به حساب آنها.
- ۵-۱. سامانه‌های ملی پرداخت: عبارت است از زیرساخت‌های بین بانکی تسویه و انتقال الکترونیکی وجوه که اصلی‌ترین آنها به شرح ذیل هستند:
- ۵-۱-۱. شبکه تبادل اطلاعات بین بانکی (شتاب): به منظور اتصال سامانه‌های پرداخت کارتی بانک‌ها، ایجاد ارتباطات بین المللی پرداخت‌های کارتی و پایاپای مبادلات بین بانکی کارتی مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- ۵-۲-۱. سامانه تسویه ناخالص آنی (ساتنا): عبارت است از سامانه‌ای که برای انجام تسویه ناخالص وجوه بین بانکی و انجام دستور پرداخت‌های بین بانکی کلان به صورت انفرادی و ناخالص مورد استفاده قرار می‌گیرد.
- ۵-۳-۱. سامانه اتاق پایاپای الکترونیک (پایا): شامل زیرساخت پایاپای و انتقال الکترونیکی وجوه برای دستورهای پرداخت انفرادی خرد و انبوه و همچنین انجام درخواست‌های «برداشت مستقیم» (Direct Debit) به صورت بین بانکی می‌باشد.
- ۵-۴-۱. سامانه تسویه اوراق بهادار الکترونیک (تابا): این سامانه وظیفه صدور، انتشار، ثبت و نقل و انتقال مالکیت اوراق بهادار الکترونیکی و نگهداری آنها از لحظه صدور تا بازخرید در سررسید را به نام بانک‌ها و مشتریان آنها برعهده دارد.
- ۵-۵-۱. نظام مدیریت امضای دیجیتال (نماد) بانکی: عبارت است از زیرساخت امنیتی لازم و پایگاه داده اطلاعات کارکنان و مشتریان بانک‌ها، به منظور ایجاد هویت دیجیتالی برای اشخاص حقیقی و حقوقی و همچنین سامانه‌هایی که به هر نحوی در بانک‌ها خدمت ارائه داده یا از خدمات بانک‌ها استفاده به عمل می‌آورند.
- ۶-۱. بانکداری متمرکز (Core Banking): عبارت است از سامانه‌ای واحد، یکپارچه و منسجم که تمامی عملیات مجاز بانکی اعم از جذب سپرده، اعطای تسهیلات و ارائه خدمات بانکی توسط آن مدیریت شده و سایر سامانه‌های جانبی خدمت‌رسان بانکی به آن متصل هستند.
- ۷-۱. ابزارهای پرداخت الکترونیک: عبارتست از هر گونه ابزار الکترونیکی که مؤسسه اعتباری به منظور احراز هویت ماشینی، در اختیار مشتریان خود قرار می‌دهد، نظیر انواع کارت‌های پرداخت و شناسه‌های فیزیکی الکترونیکی توکن (Token).
- ۸-۱. شناسه امنیتی: ابزاری سخت‌افزاری است که برای شناسایی و تأیید هویت کاربران به صورت دیجیتالی و بدون احراز هویت عینی در محیط‌های مجازی نظیر اینترنت به کار می‌رود. کاربران از شناسه مذکور به دو منظور زیر استفاده می‌نمایند:



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

ج) فرآیند اجرایی

ماده (۲)

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

ماده (۳)

تمامی حساب‌های بانکی اعم از ریالی و ارزی برای سازمان‌های مشمول، به استثنای مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، باید صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و نزد بانک مرکزی افتتاح گردد.

تبصره «۱»- آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی که از محل بودجه عمومی دولت تأمین می‌گردد، مشمول مفاد این ماده خواهد بود.

تبصره «۲»- بانک‌ها، شرکت‌های بیمه و مؤسسات اعتباری مادامی که از شمول مفاد مواد (۳۹) و (۷۶) قانون محاسبات عمومی مستثنا باشند، از رعایت مفاد این ماده نیز مستثنا هستند.

ماده (۴)

تمامی حساب‌های بانکی برای نگهداری آن بخش از وجوه مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، از جمله شهرداری‌ها و شرکت‌های تابعه آنها که از محل بودجه عمومی دولت تأمین نمی‌گردد، باید صرفاً نزد بانک مرکزی افتتاح گردد.

تبصره - افتتاح حساب بانکی برای هر یک از شرکت‌های تابعه شهرداری‌ها نزد بانک مرکزی (مادام که بیش از ۵۰ درصد سهام و سرمایه آنان متعلق به شهرداری‌ها باشد)، فقط از طریق شهرداری‌ها امکانپذیر می‌باشد.

ماده (۵)

مؤسسات اعتباری اجازه ندارند رأساً و بدون هماهنگی با بانک مرکزی نسبت به افتتاح هرگونه حساب برای هر یک از سازمان‌های مشمول اقدام نمایند.

ماده (۶)

جایگزینی حساب‌های موجود سازمان‌های مشمول با حساب‌های متناظر جدید افتتاح شده نزد بانک مرکزی، مطابق با شیوه‌نامه‌ای است که مشتمل بر، «برنامه زمانبندی»، «نحوه انجام هماهنگی مابین سازمان‌ها و نهادهای ذیربط» و «چگونگی اجرایی کردن جایگزینی حساب‌ها» می‌باشد.

تبصره - شیوه‌نامه مذکور ظرف مدت سه ماه پس از تصویب این دستورالعمل، توسط بانک مرکزی و با هماهنگی خزانه‌داری کل کشور تهیه و به تأیید دبیرکل بانک مرکزی و خزانه‌دار کل کشور خواهد رسید.

ماده (۷)

تا زمان جایگزینی تمام حساب‌های موضوع ماده (۳) و تبصره «۱» ذیل آن با حساب‌های متناظر جدید افتتاح شده نزد بانک مرکزی، تعیین بانک عامل به عهده کمیته‌ای با مسئولیت خزانه‌دار کل کشور و عضویت رئیس کمیته پولی و بانکی بانک مرکزی و معاون امور بانکی و بیمه وزارت امور اقتصادی و دارایی، مبتنی بر تنظیم صورت‌جلسه‌ای خواهد بود.

تبصره - تعیین بانک عامل برای حساب‌های موضوع ماده (۴)، برعهده کمیته پولی و بانکی بانک مرکزی می‌باشد.

ماده (۸)

سازمان‌های مشمول موظفند، تمامی دریافت‌ها و پرداخت‌های خود را صرفاً از طریق حساب‌های افتتاح شده نزد بانک مرکزی انجام دهند.

ماده (۹)

بانک مرکزی موظف است امکانات و تجهیزات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری مورد نیاز جهت صدور دستور پرداخت و یا اعمال نظارت بر گردش حساب و اخذ گزارشات مورد نیاز را در اختیار ذیحسابان و یا مدیران مالی سازمان‌های مشمول قرار دهد.

ماده (۱۰)

سازمان‌های مشمول موظفند، تمامی عملیات بانکی مورد نظر خود را به واسطه سامانه‌های ملی متمرکز پرداخت از طریق هر یک از شعب فعال شبکه بانکی کشور و پایانه‌های الکترونیکی آنها و همچنین پایگاه‌های اطلاعات داده وابسته به آنها که به‌عنوان درگاه بانک مرکزی تلقی می‌گردند، انجام دهند.

**ماده (۱۱)**

سازمان‌های مشمول می‌توانند در خصوص دریافت انواع خدمات بانکی و تسهیلات به هر یک از مؤسسات اعتباری که مناسب‌ترین خدمات را به آنها ارائه می‌نمایند، مراجعه نمایند.

تبصره - نرخ کارمزد انواع خدمات بانکی بر اساس جدولی محاسبه می‌گردد که از طرف بانک مرکزی تهیه و به شبکه بانکی کشور ابلاغ می‌گردد.

ماده (۱۲)

از تاریخ ابلاغ این دستورالعمل، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به آن نیز موظفند با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل) تمامی حساب‌های خود را به بانک مرکزی منتقل نمایند.

د) نظارت و کنترل**ماده (۱۳)**

نظارت بر حسن اجرای مفاد این دستورالعمل، حسب مورد برعهده بانک مرکزی و خزانه‌داری کل کشور می‌باشد.

هـ) مجازات و تنبیهات**ماده (۱۴)**

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

ماده (۱۵)

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

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

منابع و مأخذ

۱. قانون پولی و بانکی (۱۳۵۱، اصلاح ۱۳۹۴).
۲. قانون عملیات بانکی بدون ربا (۱۳۶۲).
۳. قانون محاسبات عمومی (۱۳۶۶).
۴. قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه (۱۳۸۳).
۵. قوانین بودجه سالیانه و پیوست‌های آن.
۶. قانون برنامه چهارم توسعه (مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱).
۷. قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی (۱۳۸۹).
۸. قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴.
۹. دستورالعمل نگهداری انواع حساب برای وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و نهادها و مؤسسات عمومی غیردولتی (۱۳۹۱/۷/۲۵).
۱۰. آیین‌نامه بانکداری دولتی (۱۳۹۲/۲/۲۲).
۱۱. آیین‌نامه تمرکز وجوه درآمد و سپرده موضوع ماده (۴۳) قانون محاسبات عمومی کشور مصوب ۱۳۶۶/۶/۱.
۱۲. مصوبه ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی (۱۳۹۳/۹/۳).
۱۳. شیوه‌نامه انتقال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی.
۱۴. بخشنامه بانک مرکزی مورخ ۱۳۸۵/۲/۲۱ (شماره مب/۳۷۰).
۱۵. بخشنامه بانک مرکزی مورخ ۱۳۸۵/۸/۲۷ (شماره مب/۲۰۱۷).
۱۶. بخشنامه بانک مرکزی مورخ ۱۳۸۶/۱۲/۲۲ (شماره مب/۵۳۱۷).
۱۷. بخشنامه بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۴/۶/۲۳ به شماره ۹۴/۱۶۶۷۷۶.
۱۸. بخشنامه شماره ۱۴۵۹۴۸ معاون اول رئیس‌جمهور، مورخ ۱۳۹۴/۱۱/۱۰.
۱۹. بخشنامه خزانه‌داری کل به کلیه دستگاه‌های اجرایی مورخ ۱۳۹۴/۲/۲۴ به شماره ۵۵/۲۴۵۶۸۰.
۲۰. بخشنامه خزانه‌داری کل مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۳ به شماره ۵۵/۱۸۶۶۷.
۲۱. بخشنامه خزانه‌داری کل مورخ ۱۳۹۴/۲/۲ به شماره ۵۵/۱۴۳۴۳.
۲۲. بخشنامه خزانه‌داری کل مورخ ۱۳۹۴/۶/۱۰ به شماره ۵۵/۱۰۶۹۵۴.
۲۳. نامه خزانه‌داری کل به معاونت نظارتی بانک مرکزی مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۱۳ به شماره ۵۵/۲۳۵۳۷۶.
۲۴. نامه خزانه‌داری کل به بانک ملی ایران مورخ ۱۳۹۳/۳/۱۷ به شماره ۵۵/۴۰۱۴۵.
۲۵. نامه خزانه‌داری کل به بانک‌های عامل مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۴ به شماره ۵۵/۱۵۸۵۱۲.
۲۶. نامه خزانه‌داری کل به بانک‌های عامل مورخ ۱۳۹۴/۸/۲۴ به شماره ۵۵/۱۵۸۵۱۵.
۲۷. نامه خزانه‌داری کل به قوای سه‌گانه، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و کلیه شرکت‌های دولتی مورخ ۱۳۹۴/۱۰/۳۰ به شماره ۵۳/۲۰۵۵۰۶.
۲۸. نامه خزانه‌داری کل به برخی از نهادهای عمومی غیردولتی مورخ ۱۳۹۵/۲/۲۷ به شماره ۵۵/۳۱۱۴۰.
۲۹. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس مورخ ۱۳۹۴/۰۵/۲۱ به شماره ۱۲۹۰۳۳.
۳۰. نامه بانک مرکزی به مرکز پژوهش‌های مجلس مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۳۰ به شماره ۹۲/۳۱۷۶۴۷.
۳۱. نامه شماره ۱/۰۴۰۷/م وزارت امور اقتصادی و دارایی به بانک مرکزی، مورخ ۱۳۸۹/۹/۱۶.
۳۲. گزیده آمارهای اقتصادی، بانک مرکزی، سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴.



۳۳. گزارش سازمان بازرسی کل کشور در خصوص «بررسی چگونگی اجرای بند «الف» ماده (۱۲) قانون پولی و بانکی کشور»، ۱۳۹۰.
۳۴. گزارش سازمان بازرسی ۱۳۹۵.
۳۵. آقاییاری، حسین. دستورالعمل افتتاح و نگهداری حساب‌های دولتی در راستای اهداف خزانه‌داری الکترونیک حساب واحد خزانه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، معاونت مالی و خزانه‌داری کل کشور، اداره کل خزانه.
۳۶. «اقتصاد ایران در سال ۱۳۹۴، محیط، منابع، بازیگران و برون‌دادهای حکمرانی اقتصادی»، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، ۱۳۹۴.
۳۷. لامعی، بهزاد و محمد، قاسمی. بررسی گردش وجوه بودجه عمومی دولت از طریق نظام بانکی در ایران (نحوه ارتباط حساب‌های مالی با حساب‌های پولی)، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۳۸. روحانی، سیدعلی و داریوش، ابوحمزه. ساختار خزانه و روال‌های خزانه‌داری در ایران، مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴، گزارش شماره ۱۴۳۷۴.
۳۹. مصاحبه با مدیران بانک مرکزی، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کل کشور، و مدیران بانکی
40. Mario Pessoa and Mike Williams, "Government Cash Management: Relationship between the Treasury and the Central Bank", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, November 2012.
41. Sailendra Pattanayak and Israel Fainboim, 2011, "Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۲۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: آسیب‌شناسی نظام بانکی ۱۴. ابعاد نگهداری حساب‌های دولتی (ویرایش اول)

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازارهای مالی)

تهیه و تدوین: سیدعلی روحانی

همکاران: محمد مختاری، محسن اختیاری

ناظران علمی: احمد شعبانی، کامران ندری، صمد عزیزنژاد، محمد فریادرس، محمد حسین امین‌آزاد

اظهار نظر کننده خارج از مرکز: علی نظری

متقاضی: الیاس نادران (عضو کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات)

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____

واژه‌های کلیدی:

۱. قانون پولی و بانکی

۲. بانک مرکزی

۳. بخش عمومی

۴. بانکداری دولت

۵. حساب‌های دولتی

۶. خزانه‌داری

۷. نظارت بانکی

۸. بودجه

۹. شبکه بانکی

۱۰. مدیریت نقدینگی

۱۱. نهادهای عمومی غیردولتی

۱۲. رانت‌جویی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۴