

The First Step Towards Financial Transparency: Designing an Advanced Model of Direct Payment to the Final Beneficiary

Ali Rahmani¹

Full Professor, Accounting Dept., Faculty of
Social and Economic, Al-zahra University,
Tehran, Iran.

Ali Shirzad

Postdoc Researcher, Accounting Dept., Faculty
of Social and Economic, Al-zahra
University, Tehran, Iran.

Marziyeh Nourahmadi

Assistant Professor, Accounting Dept., Hazrat
Masoumeh University, Qom, Iran.

Abstract

The purpose of this research is to provide a comprehensive and appropriate model to achieve direct payment to beneficiaries based on the surveys and evaluations and the opinion of public sector experts in the period of 2022-2023. After examining the requirements of the direct payment model to the beneficiaries, the first payment model was designed based on the models proposed by the World Bank, the International Monetary Fund, France and Brazil and based on the authors' experience and knowledge of the state of the public sector in Iran. In the next step, a semi-structured interview was conducted with Iranian public sector specialists who were selected using targeted sampling. The findings from the interview were analyzed using thematic analysis. At the end, after summarizing the opinions of the experts, along with presenting the final model for payments and identifying points prone to improvement, suggestions related to the various requirements of the implementation of the direct payment system to the final beneficiary have been presented.

Keywords: Direct payment to final beneficiary, Treasury Single Account (TSA), Integrated Financial Management Information System (IFMIS), Government Payment Systems, Public Sector Financial Management (PFM).

¹ * Corresponding Author: rahmani@alzahra.ac.ir

1- Introduction

This research aims to propose a comprehensive and efficient model for the implementation of direct payment to the final beneficiary in various government departments, and it investigates, designs, and presents it. Therefore, the first goal of this research is to explain the dimensions of the requirements of direct payment to the final beneficiary and the model developed for direct payment to the final beneficiary based on the study, review and analysis of the current state of government payments (including laws and regulations, treasury documents and reports and Central Bank and the Planning and Budget Organization and the Court of Accounts, evaluation of the state of treasury and treasury accounts based on the World Bank questionnaire, evaluation of the payments status using the World Bank questionnaire), experiences of different countries (France, Brazil, Turkey, Russia, Nigeria and Vietnam), according to the methods and recommendations of the World Bank and the International Monetary Fund in relation to the payment systems and the requirements to achieve direct payment to the final beneficiary. It is necessary to explain that this research (direct payment to the final beneficiary) is a priority issue of the country's planning and budget organization and treasury. After examining the requirements of the direct payment model to the final beneficiary, an initial payment model was designed based on the models proposed by the World Bank, the International Monetary Fund, France and Brazil and based on the authors' experience and understanding of the public sector situation in Iran. In the next step, a semi-structured interview was conducted with Iranian public sector specialists who were selected using purposive sampling. The findings from the interview were analyzed using thematic analysis. With the help of experts' opinions, some of the initially extracted components were adjusted and modified. The results of this research provide a transparent and comprehensive model for government payments and executive bodies and will play an effective role in improving the quality of the government's financial system.

2- Literature Review

The conditions of contemporary societies with various complexities, increasing technological developments and changes in social needs have forced governments to reconsider their financial policies and methods. In this category of revisions, the concept of direct payment to the final beneficiary has been proposed as an important and innovative solution that affects the management of government financial resources and improving the quality of financial policies. This concept, with the need to increase efficiency, transparency and reduce the wastage of resources in various social fields, has played a role in the concerns of policy makers and researchers and has been investigated and implemented in countries and international organizations over the past few decades. Reviewing the theoretical literature in the field of direct payment to the final beneficiary not only helps to understand this solution more deeply, but also forms the most basic theoretical foundations and scientific models of this field.

3- Methodology

The purpose of this research is to provide a comprehensive and appropriate model to achieve direct payment to the final beneficiaries based on the surveys and evaluations and the opinion of public sector experts in the period of 2022-2023. In this article, after examining the requirements of the direct payment model to the final beneficiary, the initial payment model is based on the models proposed by the World Bank, the International Monetary Fund, France and Brazil and based on the authors' experience and knowledge of the public sector. Iran was designed. In the next step, a semi-structured interview was conducted with Iranian public sector specialists who were selected using purposive sampling. The findings of the interview were analyzed using thematic analysis, and after summarizing the opinions of the experts, while presenting the final model for payments and identifying points prone to improvement, suggestions related to the various requirements of the implementation of the direct payment system were presented to the final beneficiary.

4- Results

The results of this research will provide a transparent and comprehensive model for government payments and executive bodies and will play an effective role in improving the quality of the government's financial system.

The model presented in this research, in addition to complying with the regulations and laws, should be equipped with the implementation of the basics of information technology, communication measures for the accurate management of financial information and the necessary support from policymakers. The main goal of this research was to provide a comprehensive and dynamic model for the implementation of direct payment to the final beneficiary, which has been proposed according to the reviews, evaluations and participation of public sector experts.

5- Discussion

The use of the payment model, which is inspired by the experiences and models proposed by the World Bank, the International Monetary Fund, France and Brazil, shows special attention to the use of successful experiences at the global and national level in order to optimally design this model. This model has been improved after the stages of semi-structured interviews with Iranian public sector experts, by analyzing the content and explaining the results. As a result, this research can play an important role in improving the quality of the financial structure of the government and executive bodies, not only by providing a final model for payments and identifying improvement points, but also by providing effective suggestions for various aspects of the implementation of the direct payment system to the final beneficiary. These results are not only used as a transparent and comprehensive tool for the actions of the government and executive bodies, but also can play an effective role in improving the country's financial system.

6- Conclusion

Based on the findings, considering the technological advances and the changing needs of societies in the present era, the concept of direct payment to the final beneficiary is emphasized and valuable by the legislators as an impressive and prominent strategy. This emphasis means facilitating not only making payments, but also in the process of using it and providing the necessary infrastructure for the optimal

implementation of this approach. In this research, efforts have been made to implement direct payment to the final beneficiary in different government departments in the best way by reviewing, designing and presenting a comprehensive and sustainable model.

آماده انتشار

نخستین گام به سوی شفافیت مالی: طراحی مدل پیشرفته پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی

استاد، گروه حسابداری، دانشگاه الزهراء (س)، تهران، ایران.

پژوهشگر پسادکتری حسابداری، دانشگاه الزهراء (س)، تهران، ایران.

استادیار گروه حسابداری، دانشگاه حضرت معصومه (س)، قم، ایران.

علی رحمانی * ID

علی شیرزاد ID

مرضیه نوراحمدی ID

چکیده

هدف از این پژوهش ارائه یک مدل جامع و مناسب برای دستیابی به پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی بر اساس بررسی‌ها و ارزیابی‌های انجام شده و نظر خبرگان بخش عمومی در دوره زمانی 1401-1402 می‌باشد. در این مقاله پس از بررسی الزامات مدل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی، مدل پرداخت اولیه‌ای با الگو گرفتن از مدل‌های پیشنهادی بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، کشورهای فرانسه و برزیل و بر مبنای تجارب و شناخت نویسندگان از وضعیت بخش عمومی ایران طراحی گردید. در مرحله بعد، از متخصصان بخش عمومی ایران که با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شده بودند، مصاحبه نیمه ساختاریافته‌ای به عمل آمد. یافته‌های حاصل از مصاحبه با استفاده از تحلیل مضمون واکاوی شد و پس از جمع‌بندی نظر خبرگان، ضمن ارائه مدل نهایی برای پرداخت‌ها و شناسایی نقاط مستعد بهبود، پیشنهاداتی در ارتباط با الزامات مختلف پیاده‌سازی سیستم پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی ارائه گردیده است. نتایج این پژوهش، مدلی شفاف و جامع برای پرداخت‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌کند و در ارتقای کیفیت نظام مالی دولت نقش مؤثری خواهد داشت.

کلیدواژه‌ها: پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی، حساب واحد خزانه (TSA)، سیستم اطلاعاتی مدیریت مالی یکپارچه (IFMIS)، سیستم‌های پرداخت دولتی، مدیریت مالی بخش عمومی (PFM).

مقدمه

ارتقا در برنامه‌های پرداخت دولتی موجب ارتقا سطوح کارایی، امنیت و شفافیت خواهد شد که می‌تواند تأثیر قابل توجهی در کل اقتصاد داشته باشد. علاوه بر این، به دلیل اندازه و ماهیت آن‌ها، برنامه‌های پرداخت دولتی می‌توانند به ابزاری مؤثر در راستای تحقق سایر اهداف سیاست‌های عمومی تبدیل شوند. به‌عنوان مثال، این برنامه‌ها می‌توانند در توسعه سیستم‌های ملی پرداخت یا در افزایش شمول مالی برای اقشار خاصی از جامعه نقش مهمی ایفا کنند (Cirasino et al., 2015). علی‌رغم اهمیت نسبی برنامه‌های پرداخت دولتی، هیچ مجموعه منظمی از مراجع برای راهنمایی دولت‌ها و سایر ذینفعان مربوطه در ارزیابی چالش‌های مرتبط با توسعه مؤثر و عملیات روزانه این برنامه‌ها وجود ندارد. هدف این پژوهش پر کردن این شکاف با ارایه مدلی جامع و است که می‌تواند به دولت‌ها و سایر ذینفعان در توسعه و اجرای برنامه‌های پرداخت ایمن و کارآمد دولتی کمک کند. کشورهای مختلفی در سطح جهان برای جلوگیری از رسوب منابع، دستیابی به مدیریت نقدی کارا و سیستم پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی، اقدامات گوناگونی را در ابعاد حقوقی و قانونی و زیرساختی انجام داده‌اند و موفق به اجرای سیستم پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی شده‌اند. اجرای موفق سیاست پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی مستلزم مطالعه و طراحی یک مدل جامع در این زمینه می‌باشد؛ بنابراین ضروری است با بررسی وضعیت فعلی نظام پرداخت‌های کشور و تجارب سایر کشورها در این زمینه، مقدمات و شرایط ارائه یک مدل مناسب برای دستیابی به پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی را فراهم نمود. از این‌رو، هدف اول از این پژوهش تشریح ابعاد الزامات پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی و مدل تدوین شده برای پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی بر اساس مطالعه، بررسی و تحلیل وضعیت فعلی پرداخت‌های دولت (شامل قوانین و مقررات، مستندات و گزارش‌های خزانه‌داری و بانک مرکزی و سازمان برنامه‌بودجه و دیوان محاسبات، ارزیابی وضعیت حساب واحد خزانه و خزانه‌داری بر اساس پرسشنامه بانک جهانی، ارزیابی وضعیت پرداخت‌ها با استفاده از

پرسشنامه بانک جهانی)، تجارب کشورهای مختلف (فرانسه، برزیل، ترکیه، روسیه، نیجریه و ویتنام)، به روش‌ها و توصیه‌نامه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول در ارتباط با سیستم‌های پرداخت و الزامات لازم برای دستیابی به پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی می‌باشد. لازم به توضیح است که این پژوهش (پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی) به مساله اولویت‌دار سازمان برنامه‌بودجه و خزانه‌داری کل کشور می‌باشد. پس از بررسی الزامات مدل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی، مدل پرداخت اولیه‌ای با الگو گرفتن از مدل‌های پیشنهادی بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، کشورهای فرانسه و برزیل و بر مبنای تجارب و شناخت نویسندگان از وضعیت بخش عمومی ایران طراحی شد. در مرحله بعد، از متخصصان بخش عمومی ایران که با استفاده از نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شده بودند، مصاحبه نیمه ساختاریافته‌ای به عمل آمد. یافته‌های حاصل از مصاحبه با استفاده از تحلیل مضمون واکاوی شد. با استفاده از نظر خبرگان، برخی مؤلفه‌های استخراج شده اولیه تعدیل و اصلاح شد. نتایج این پژوهش، مدلی شفاف و جامع برای پرداخت‌های دولت و دستگاه‌های اجرایی فراهم می‌کند و در ارتقای کیفیت نظام مالی دولت نقش مؤثری خواهد داشت.

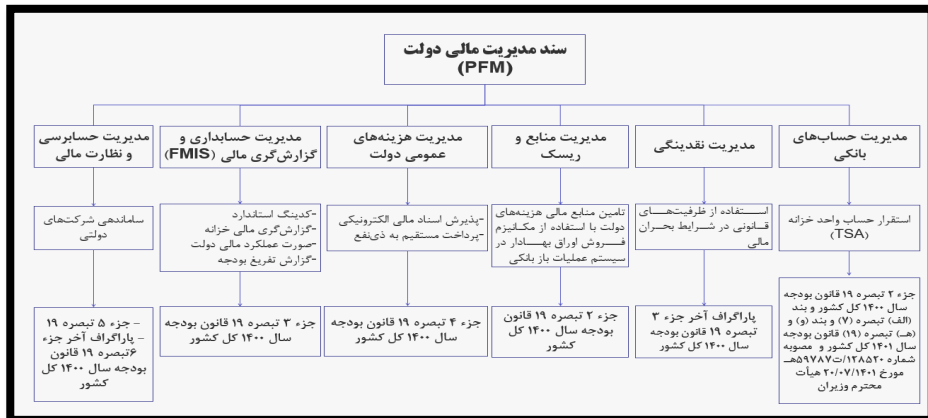
پیشینه پژوهش

شرایط جوامع معاصر با پیچیدگی‌های گوناگون، تحولات فناورانه روزافزون و تغییرات نیازهای اجتماعی، دولت‌ها را به تجدیدنظر در سیاست‌ها و روش‌های مالی خود واداشته است. در این دسته از تجدیدنظرها، مفهوم پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی به عنوان یک راهکار مهم و نوآورانه مطرح شده است که بر مدیریت منابع مالی دولتی و ارتقاء کیفیت سیاست‌های مالی تأثیرگذار است. این مفهوم با نیاز به افزایش کارایی، شفافیت و کاهش هدر رفت منابع در عرصه‌های مختلف اجتماعی، بر سر دغدغه‌های سیاست‌گذاران و پژوهشگران ایفای نقش کرده و طی گذشته چند دهه، در کشورها و سازمان‌های بین‌المللی مورد بررسی و پیاده‌سازی قرار گرفته است. بررسی ادبیات نظری در زمینه پرداخت مستقیم

به ذی‌نفع‌نهایی نه تنها به درک عمیق‌تر از این راهکار کمک می‌کند، بلکه اساسی‌ترین مبانی تئوری و مدل‌های علمی این حوزه را تشکیل می‌دهد.

پیشینه نظری

مطالعات تجربی زیادی رابطه مثبت بین مدیریت مالی عمومی (PFM) و شفافیت مالی، نتایج مالی و درک توان پرداخت مالی را برجسته کرده‌اند (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۲۱). مدیریت مالی عمومی (PFM) یک مفهوم گسترده و پیچیده است که دارای ابعاد گوناگونی است که اقتصاد سیاسی نهادهای عمومی و زمینه‌ها و رشته‌های مختلف درون دولت را در نظر می‌گیرد (به عنوان مثال، جنبه‌های حقوقی و سیستم‌های مدیریت، نظریه سازمانی، علوم کامپیوتر و مدیریت منابع انسانی) (Allen et al., 2013). بنابراین، مفهوم مدیریت مالی عمومی (PFM) یک اصطلاح کلی است که شامل ترکیبی از عناصر اداری، ابزارها و سیستم‌های مدیریتی است که اطلاعات را بر اساس فرآیندها و قوانین خاص برای حمایت از تصمیم‌گیری سیاست‌های مالی تولید می‌کند (Cangiano et al., 2013). مدیریت مالی عمومی (PFM) همچنین مجموعه‌ای از فرآیندها و ابزارهای مرتبط مستقیم و غیرمستقیم است که از برآوردها و پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی برای جمع‌آوری و تخصیص منابع و گزارش نتایج مالی پشتیبانی می‌کند (Schick, 2013). این گروه از فرآیندها و ابزارها شامل برخی از شیوه‌ها مانند قوانین مالی و شوراها مالی، چارچوب مالی میان‌مدت، بودجه مبتنی بر نتیجه (RBB) و سیستم یکپارچه مدیریت مالی دولت (IFMIS) می‌باشد. اهداف اصلی و اولویت‌بندی شده PFM عبارت‌اند از اطمینان از مدیریت پرداخت‌ها، تخصیص بهینه منابع و توزیع کارای کالاها و خدمات عمومی (Schick, 2013). برای دستیابی به این اهداف، رویه‌ها و سیستم‌های PFM باید به طور کارا و یکپارچه در چارچوبی نهادی که قوانین، ساختارها، فرآیندها و ظرفیت‌های مناسب و استوار را در بر می‌گیرد، عمل کنند. در ایران نیز با توجه به اهمیت این موضوع سند مدیریت مالی دولت (PFM) تدوین شده است که به شرح ذیل می‌باشد:



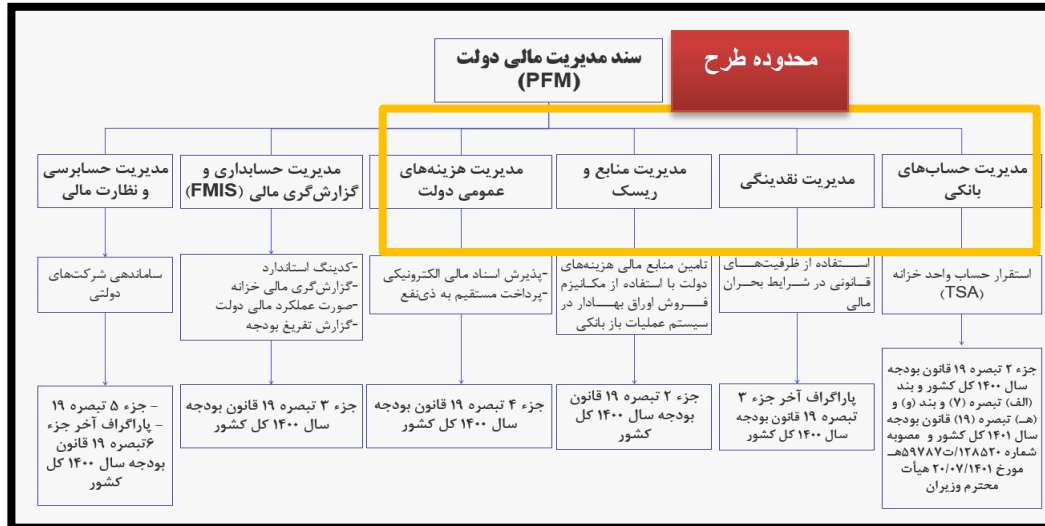
شکل ۱. سند مدیریت مالی دولت (PFM) (منبع: سازمان برنامه‌وبودجه، ۱۴۰۲)

مهم‌ترین محورهای این سند عبارت‌اند از:

۱. مدیریت حساب‌های بانکی
۲. مدیریت نقدینگی
۳. مدیریت منابع و ریسک
۴. مدیریت هزینه‌های عمومی دولت
۵. مدیریت حسابداری و گزارش‌گری مالی (FMIS)
۶. مدیریت حسابرسی و نظارت مالی

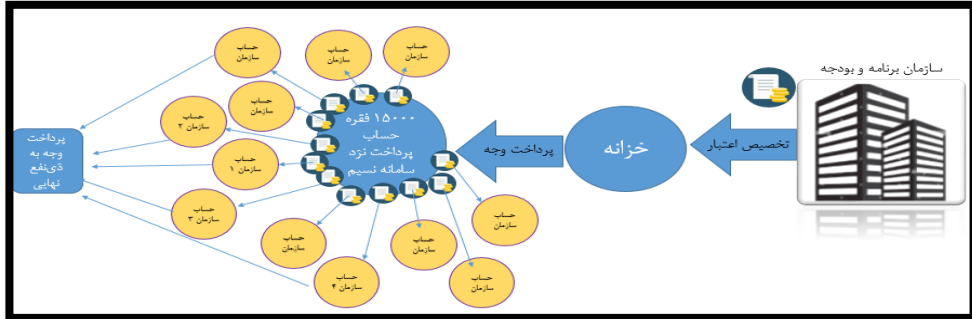
همان‌طور که در شکل ۳ مشاهده می‌شود، هر یک از محورهای سند مدیریت مالی دولت (PFM) مبتنی بر قوانین و مقررات مشخصی تدوین شده‌اند و دارای چند زیر بخش هستند. یکی از محورهای مهم این سند مدیریت هزینه‌های عمومی دولت می‌باشد که مبتنی بر "جزء ۴ تبصره ۱۹ قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور" است. برای دستیابی به این محور وزارت امور اقتصادی و دارایی به دنبال تحقق دو مهم به شرح ذیل می‌باشد:

۱. پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی
۲. پذیرش اسناد مالی الکترونیکی

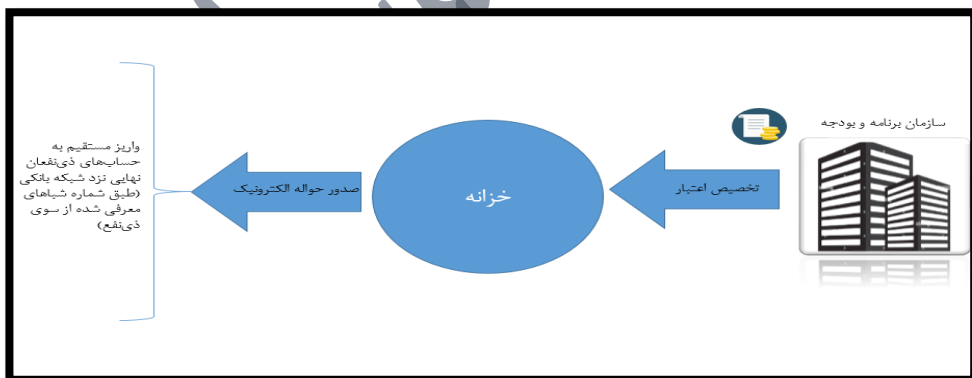
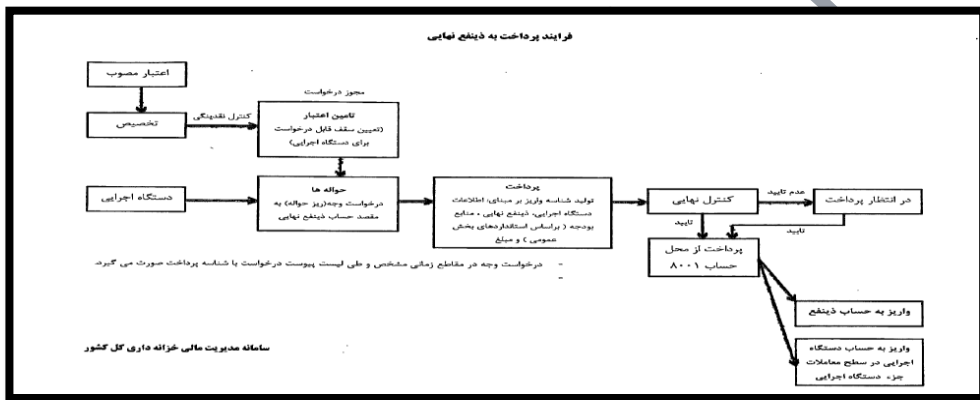


شکل ۲. محدوده طرح در سند مدیریت مالی دولت (PFM) (منبع: سازمان برنامه و بودجه، ۱۴۰۲)

با توجه به محدودیت‌های موجود در زمینه منابع بودجه، مدیریت بهینه آن و از جمله پرهیز از انباشت نقدینگی در دستگاه‌های اجرایی اهمیت می‌یابد. از این رو، پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی راهکاری است که کشورهای مختلف بر آن تاکید کرده و خزانه‌داری را مکلف به فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم برای انجام این مهم نموده است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۴). این بخش از مدیریت هزینه‌های عمومی دولت، یعنی پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی، موضوع اصلی این پروژه است که به دنبال ارائه‌ی مدلی برای پرداخت به ذینفع‌نهایی با توجه به شرایط کشور ایران می‌باشد. پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی یکی از روش‌های اثبات‌شده برای بهبود نظام‌های پرداخت و نظارت مستمر بر مخارج دولتی است. علاوه بر آن مهم‌ترین راهکار برای اجرایی شدن فرآیند مدیریت و کنترل هزینه‌های عمومی دولت، نظام پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی است؛ اما اجرای موفق سیاست پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی مستلزم مطالعه و طراحی یک مدل جامع در این زمینه می‌باشد. مدل پرداخت به ذینفع‌نهایی در حال حاضر در ایران به صورت ذیل (شکل ۳) می‌باشد:



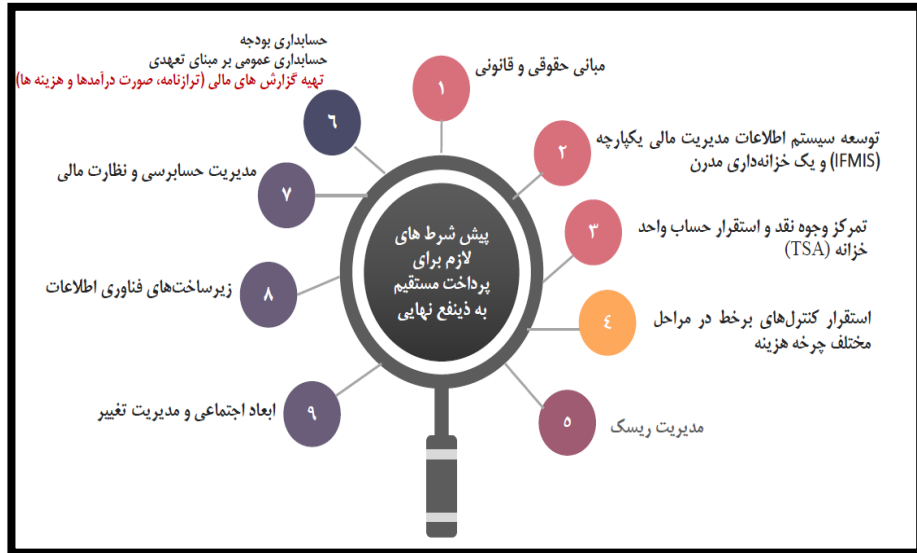
شکل ۳. پرداخت به ذی نفع نهایی در شرایط فعلی (منبع: مستندات خزانه‌داری، ۱۴۰۱)



شکل ۴. تصویر ساده و کلی پرداخت به ذی نفع نهایی بعد از اجرایی شدن TSA (منبع: مستندات خزانه‌داری، ۱۴۰۱)

مهم‌ترین پیش‌نیازهای پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی شامل مجوزهای قانونی، زیرساخت‌های قابل‌اتکا فن‌آوری اطلاعات، طراحی سیستم‌های ارتباطی مدیریت اطلاعات مالی بین دستگاه‌های اجرایی ذینفع و حمایت سیاسی و فرهنگی می‌باشد. بررسی مطالعات در این حوزه نشان می‌دهد که برای استقرار نظام پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی رعایت چندین پیش‌شرط ضروری می‌باشد که می‌توان آن‌ها به شرح ذیل طبقه‌بندی نمود:

۱. مبانی حقوقی و قانونی
۲. توسعه سیستم اطلاعات مدیریت مالی یکپارچه (IFMIS) و یک خزانه‌داری مدرن
 - بررسی کارکردهای خزانه‌داری
 - تمرکز وجوه نقد و استقرار حساب واحد خزانه (TSA)
 - مدیریت حساب‌های بانکی - استانداردهای بانکی - استانداردهای بانکی
 - استقرار کنترل‌های لازم در مراحل مختلف چرخه هزینه
۳. مدیریت گزارشگری و حسابداری بخش عمومی
۴. مدیریت حسابرسی و نظارت مالی
۵. زیرساخت‌های فناوری اطلاعات
۶. ابعاد اجتماعی و مدیریت تغییر



شکل ۵. الزامات پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی (منبع: یافته های نویسندگان)

بنابراین اجرای کامل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی مستلزم تدوین قوانین و مقررات، فراهم نمودن زیرساخت ها، همکاری نهادهای مختلف، استقرار حساب واحد خزانه و سایر مقدمات دیگر می باشد؛

پیشینه تجربی

اهمیت پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی در اصلاح و بهینه سازی سیاست های مالی دولت ها نمایانگر یک چشم انداز منحصر به فرد است. این راهکار افزایش کارایی، شفافیت و امنیت در فرآیندهای مالی دولتی را به همراه دارد و به طور مستقیم به بهبود کیفیت سیاست های مالی و ارتقای شمول مالی در بخش های مختلف اجتماعی کمک می کند. در دنیای امروز، کشورهای مختلف به این مفهوم واکنش نشان داده اند و به توجه به تجربیات بین المللی، تلاش های فراوانی برای طراحی و اجرای مدل های پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی دارند. در مدل های پیشینه پژوهش، معمولاً کشورهایی با تجربه واکنش به این رویکرد مورد مطالعه قرار گرفته اند. به عنوان مثال، برخی کشورها مانند فرانسه و برزیل با پیشنهاد مدل های

پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی، توانسته‌اند اقدامات سیاست‌گذاری خود را بهره‌برداری از تکنولوژی اطلاعات و ایجاد شفافیت در فرآیندهای مالی تجدیدنظر کنند. همچنین، سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نیز با ترویج مدل‌های موفق پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی، به ارتقای سیاست‌های مالی کشورهای کمک کرده‌اند. این پژوهش با توجه به این تجارب، در جهت ارتقاء سیاست‌های مالی دولتی در کشور مورد مطالعه، اقدام به ارائه مدلی مناسب جهت پیاده‌سازی بهینه پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی نموده است. در ادامه به توضیح بیشتر این تجارب پرداخته می‌شود.

حساب خزانه‌داری در فرانسه به شکل TSA فعالیت می‌کند که تمامی پرداخته و دریافت‌ها، توسط یک حساب واحد در بانک مرکزی انجام می‌گیرد. شکل‌گیری این سیستم در فرانسه، نتیجه روندی تدریجی بود که در نیمه اول قرن نوزدهم انجام گردید. در حال حاضر، فرانسه دارای یک سیستم خزانه‌داری بسیار گسترده است. بخش خزانه‌داری، ساختاری غیرمتمرکز دارد و در قالب یک معاونت در وزارت دارایی فعالیت می‌کند؛ این بخش وظایفی مانند مدیریت نقدینگی و کنترل ریسک‌های مالی را عهده‌دار است. حسابداری بودجه، با همکاری اداره بودجه و ادارات خزانه‌داری، به‌طور مشترک انجام می‌شود. دفاتر بخش حسابداری، درخواست پرداخت از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها را دریافت می‌کنند؛ همچنین، مسئولیت حسابداری واحدهای بودجه و ارائه گزارش‌های مالی تلفیقی را بر عهده دارند. پسوا و ویلیماز (۲۰۱۲) معتقدند حساب واحد خزانه می‌تواند در انواع نظام‌های پرداخت (متمرکز، غیرمتمرکز و ترکیبی) پیاده شود. همچنین سطح تمرکز نظام پرداخت می‌تواند در چند بعد پذیرش تراکنش‌ها، پردازش تراکنش‌ها و حسابداری تراکنش‌ها در نظر گرفته شود. بر اساس این، برای فرآیند پرداخت‌ها، بر اساس پاسخی که به این دو سوال داده می‌شود، چهار انتخاب مطابق جدول شماره ۱۹، وجود خواهد داشت:

۱. چه نهادی عملیات بانکی مربوط به پرداخت‌های خزانه را انجام می‌دهد؟

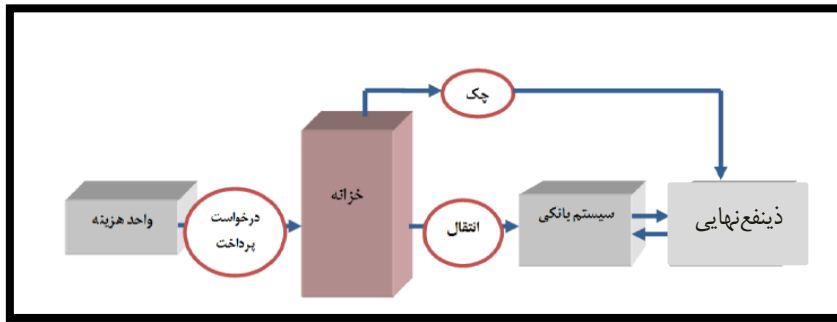
۲. چه نهادی مسئولیت پردازش پرداخت‌ها را بر عهده دارد؟

حساب واحد خزانه می تواند با انواع سیستم های پرداخت متمرکز، غیرمتمرکز یا ترکیبی، چه در رابطه با تایید، پردازش تراکنش ها، یا کنترل حسابداری کار کند. همان طور که در زیر نشان داده شده است، در واقع یک ماتریس دو در دو وجود دارد.

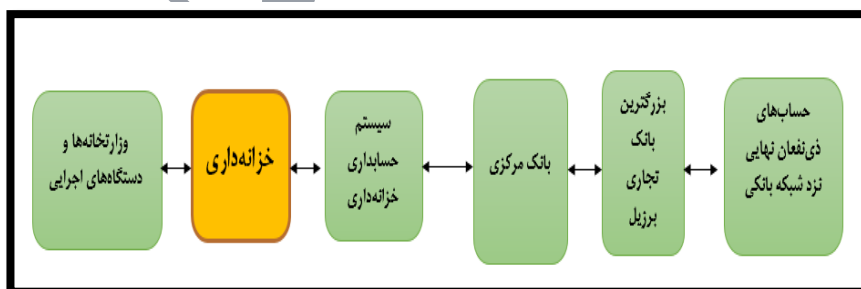
جدول ۱. روش های مختلف انجام فرآیند دریافت ها و پرداخت های دولتی			
مسئول انجام عملیات بانکی پرداخت ها		شرح	
بانک های تجاری	بانک مرکزی	خزانه داری	مسئول پردازش پرداخت ها
۲	۱	واحد های هزینه	
۴	۳		

اغلب کشورها یا در خانه ۱ (مانند فرانسه و روسیه) و یا در خانه ۴ (مانند انگلستان و استرالیا) قرار می گیرند. البته نمونه های دیگری نیز وجود دارد مانند آفریقای جنوبی که در خانه ۳ قرار دارد. همچنین برخی از کشورها از نظام ترکیبی استفاده می کنند (مانند چین، هند و ایالات متحده آمریکا). الزام حتمی و کلیدی در نظام هایی که از بانک های تجاری برای انجام عملیات پرداخت استفاده می کنند، آن است که مانده وجوهی که در حساب های شبکه بانکی وجود دارد، باید در پایان روز به حساب واحد خزانه واریز شود. در واقع همه حساب هایی که به منظور انجام پرداخت های دولتی نزد بانکی افتتاح شده است، باید به عنوان "حساب با مانده صفر" افتتاح شود. به بیان دیگر، تمایزی بین پول و اجازه پرداخت وجود دارد و تازمانی که پرداخت نهایی نشده است، پول از حساب خزانه خارج نمی شود. همین الزام برای تمام حساب هایی که برای جمع آوری درآمدهای دولت افتتاح شده اند نیز برقرار است و موجودی این حساب ها باید در پایان روز به حساب واحد خزانه منتقل شود. همچنین لازمه پردازش متمرکز تراکنش ها، تمرکز اختیارات مربوط به پردازش در خزانه داری و راه اندازی کامل حساب واحد خزانه است. تمرکز پرداخت ها در کشورهای کوچک تر یا کمتر توسعه یافته، اغلب به عنوان بخشی از فرآیندهای اصلاحات نسبتاً متداول است. با توجه به مطالب ارائه شده در ارتباط با کشور فرانسه می توان بیان نمود که پرداخت در این کشور از طریق

خزانه‌داری متمرکز و به صورت ذیل انجام می‌پذیرد که می‌تواند به عنوان مدلی مناسب برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی مدنظر باشد.

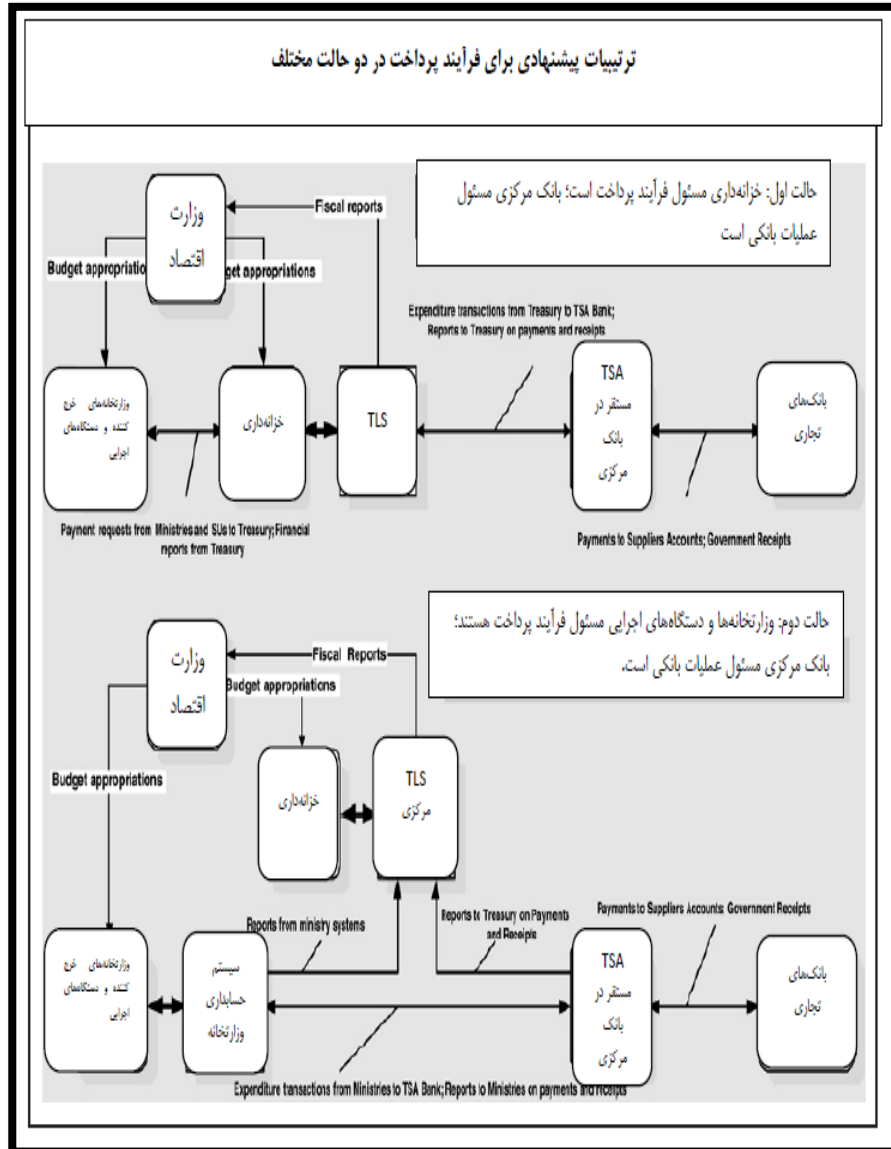


شکل ۶. مدل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در کشور فرانسه (منبع: سایت خزانه‌داری دولت فرانسه) در میان اقتصادهای نوظهور، برزیل دارای یکی از پیشرفته‌ترین سیستم‌های خزانه‌داری است. سیستم خزانه‌داری برزیل به وسیله دایره خزانه‌داری وزارت دارایی اداره می‌شود. خزانه برنامه‌های تفصیلی مالی را آماده کرده و بودجه در دوره‌های دو ماهه توزیع (تخصیص، پرداخت) می‌شود. تعهدها و پرداخت‌ها هر دو ماه یکبار کنترل و خزانه‌داری مسئول مدیریت نقدینگی و بدهی داخلی بوده و مسئولیت هماهنگی (یکپارچه) مدیریت بدهی‌های داخلی و خارجی را نیز بعد از سال ۲۰۰۵ بر عهده گرفته است (پیش از آن این مسئولیت به عهده بانک مرکزی بود).



شکل ۷. مدل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در برزیل (منبع: سایت وزارت اقتصاد کشور برزیل)

در کشورهایی که خزانه‌داری و چارچوب قانونی لازم برای تهیه و اجرای بودجه وجود دارد و به طور موثر عمل می‌کند، ممکن است از ترتیبات سازمانی جایگزین برای پردازش هزینه‌ها استفاده شود. در برخی کشورها، وزارتخانه‌ها و واحدهای هزینه کننده مستقیماً مسئول پرداخت‌ها از TSA هستند به جای اینکه پرداخت‌ها از طریق خزانه‌داری انجام شود. با این وجود، TSA همچنان در بانک مرکزی نگهداری می‌شود که همچنان مسئول عملیات بانکداری خرده‌فروشی مربوط به پرداخت‌ها و دریافت‌های دولتی است. MOF باید اطمینان حاصل کند که کنترل‌های لازم توسط آژانس قبل از پرداخت انجام می‌شود. کنترل بودجه می‌تواند توسط مدیران خزانه‌داری مرکزی که به آژانس خطی یا کارمندان مالی و حسابداری آژانس خطی فرستاده شده‌اند اعمال شود. بانک TSA همچنین ممکن است در مورد محدودیت‌های کلی برای مخارج توسط واحدهای خرج کننده توصیه شود. با این حال، از آنجایی که نمی‌توان از بانک TSA انتظار داشت که از رعایت محدودیت‌های مخارج توسط هر دسته اقتصادی اطمینان حاصل کند، مسئولیت کنترل دقیق مخارج بر عهده واحد هزینه و وزارت مادر است. در این ترتیبات، واحدهای هزینه کننده و وزارتخانه‌های اصلی آن‌ها نیز مسئولیت بیشتری در نگهداری حساب‌های خود دارند و حساب‌های دولتی بر اساس گزارش‌های دوره‌ای دریافتی از واحدهای هزینه کننده و وزارتخانه‌های مادر آن‌ها است. این ترتیبات سازمانی در ادامه به صورت شماتیک نشان داده شده است. (بانک جهانی، ۲۰۱۹).



شکل ۸. ترتیبات سازمانی پیشنهادی بانک جهانی برای فرآیند پرداخت (منبع: بانک جهانی، ۲۰۱۹).

روش^۱

در این مطالعه، تمرکز بر طراحی یک مدل جامع برای اجرای پرداخت مستقیم به ذینفع‌های نهایی قرار دارد که این مدل به طور جامع مراحل مختلفی را پوشش می‌دهد. در ابتدا، الگوها و رویکردهای مرتبط با پرداخت‌ها، ساختار خزانه‌داری و نظام مدیریت مالی بین‌المللی مانند بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، فرانسه و برزیل، مورد بررسی دقیق و تحلیل قرار گرفته‌اند. در مرحله دوم، از طریق استفاده از ۳ پرسشنامه از بانک جهانی (شامل عارضه‌یابی خزانه‌داری، ارزیابی حساب واحد خزانه‌ها، ارزیابی نظام پرداخت‌ها)، همراه با بررسی اسناد و مستندات مرتبط و همچنین مصاحبه با کارشناسان و خبرگان مختلف بخش عمومی از جمله وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان برنامه‌بودجه، بانک مرکزی، دیوان محاسبات و دستگاه‌های اجرایی، همه جوانب بودجه‌ریزی، خزانه‌داری، حساب واحد خزانه و پرداخت‌های ایران ارزیابی و تجزیه و تحلیل شده‌اند. از روش‌های مختلف مصاحبه شامل بدون ساختار، نیمه‌ساختار یافته و ساختار یافته برای کسب شناخت دقیق‌تر از نحوه عملکرد خزانه‌داری و شناسایی پیش‌شرط‌های لازم برای اجرای موفقیت‌آمیز پرداخت مستقیم به ذینفع‌های نهایی استفاده شده است. این مصاحبه‌ها، بیش از ۸۵ ساعت، با مشارکت صاحب‌نظران و خبرگان خزانه‌داری و بانک مرکزی انجام گرفته است. تمامی این اطلاعات و ارزیابی‌ها به گونه‌ای مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند تا به شکلی که تصمیم‌گیری‌های موثر و مناسب برای ارائه چارچوب مناسب برای کشور ایران را تسهیل کنند. این منابع و تحلیل‌ها، به عنوان پایه‌های اساسی برای تدوین مدل پیشنهادی و تعیین الزامات آن در کشور ایران به کار رفته‌اند.

جدول ۴: منابع مورد مطالعه برای تهیه مدل پرداخت مستقیم به ذینفع‌های و الزامات آن

شماره	منابع
۱	مدل بانک جهانی برای پرداخت‌ها
۲	فرآیندهای پرداختی بانک جهانی
۳	مدل صندوق بین‌المللی پول برای پرداخت‌ها

جدول ۴: منابع مورد مطالعه برای تهیه مدل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی و الزامات آن

۴	به‌روش‌ها و توصیه‌نامه‌های بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول
۵	FMIS و نظام پرداخت‌های کشور فرانسه
۶	FMIS و نظام پرداخت‌های کشور برزیل
۱۱	پرسشنامه عارضه‌یابی خزانه‌داری - بانک جهانی
۱۲	پرسشنامه ارزیابی حساب واحد خزانه (TSA) - بانک جهانی
۱۳	پرسشنامه ارزیابی پرداخت‌ها - بانک جهانی
۱۴	فرآیندهای پرداخت خزانه‌داری ایران
۱۵	فرآیندهای پرداخت دستگاه‌های اجرایی
۱۶	آیین‌نامه اجرایی بند (ه) تبصره ۱۹ ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۱۷	بند (ز) تبصره (۱۹) ماده واحده قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۱۸	مصاحبه‌های انجام شده با خبرگان سازمان برنامه‌بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، بانک مرکزی در فاز اول و دوم طرح
۱۹	سایر مستندات سازمان برنامه‌بودجه، خزانه‌داری و بانک مرکزی

در مرحله سوم، این ارزیابی‌ها مبنای تدوین مدل پیشنهادی و الزامات آن برای ایران شد و در این مرحله، مدل پیشنهادی با استفاده از نتایج مرحله اول و دوم، استخراج گردید. در ادامه، دیدگاه خبرگان بخش عمومی نسبت به مدل پیشنهادی اخذ گردید و در جلسه‌های مصاحبه الزامات و مدل پیشنهادی مورد بحث و نظرسنجی قرار گرفت. شایان ذکر است که مدل پیشنهادی، الزامات پیاده‌سازی، چالش‌ها و تجارب بین‌المللی قبل از انجام مصاحبه در اختیار مصاحبه‌شوندگان قرار گرفت و ارائه کوتاهی توسط گروه پژوهشی برای آن‌ها انجام شد تا جلسات مصاحبه به شکل کارا و اثربخش برگزار گردد. جامعه آماری این پژوهش خبرگان بخش عمومی ایران می‌باشد. جهت انتخاب این خبرگان از نمونه‌گیری هدفمند استفاده شد. در این روش به صورت فعال نمونه‌های بسیار مولد برای پاسخ به سوال پژوهش انتخاب می‌شود. در این پژوهش از خبرگان وزارت امور اقتصادی و دارایی، کارشناسان ذیصلاح دستگاه‌های اجرایی، دیوان محاسبات، بانک مرکزی، شرکت خدمات انفورماتیک

نوین بانک مرکزی، سازمان برنامه و بودجه، اعضای هیئت علمی و ذی‌نفعان نهایی استفاده شد. در مجموع، ۱۸ جلسه مصاحبه برای ارزیابی مدل برگزار گردید و ۱۰۳۵ دقیقه طول کشید. با توجه به اینکه طبق نظرسنجی به عمل آمده قبل از شروع مصاحبه‌ها افراد شرکت‌کننده دارای تخصص‌های مختلف در حوزه‌های متنوع بخش عمومی بودند، تلاش شد در خصوص تمام ابعاد پرداخت به ذینفع‌نهایی در این جلسات بحث صورت گیرد؛ زیرا اعضا دارای تخصص‌های مشابه و متنوعی بودند که می‌توانست به هم‌افزایی بیش‌تر کمک نماید. علاوه بر این جلسات با حضور افرادی که به مباحث فناوری اطلاعات تسلط داشتند نیز برگزار شد. در جدول ۵ حوزه تخصصی خبرگان بیان شده است.

جدول ۵. مشخصات مصاحبه‌شوندگان				
شماره	سمت‌های شغلی	تعداد جلسات	مدت جلسه (دقیقه)	نحوه پاسخگویی
۱	معاونین مدیر کل خزانه‌داری	۵	۲۸۰	شفاهی و کتبی
۲	معاون دیوان محاسبات	-	-	کتبی
۲	روسای ادارات خزانه‌داری	۳	۱۸۵	شفاهی و کتبی
۳	رئیس خزانه‌داری الکترونیک	۱	۱۰	کتبی
۴	حسابرسان ارشد خزانه‌داری	۲	۲۰	کتبی
۵	کارشناسان فنی و حقوقی بانک مرکزی	۳	۳۲۰	شفاهی و کتبی
	مدیران مالی دستگاه اجرایی	۲	۱۹۰	شفاهی و کتبی
۶	کارشناسان خزانه‌داری	۲	۳۰	کتبی
۷	مشاور سازمان برنامه و بودجه	-	-	کتبی

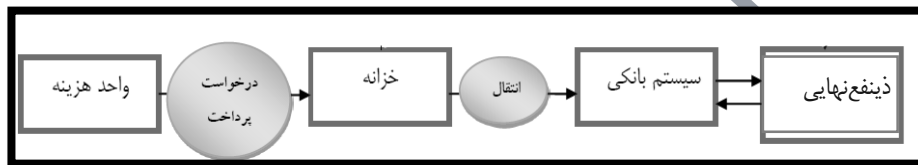
لازم به توضیح است پس از انجام مصاحبه با خبرگان برخی از نظرات به صورت کتبی نیز اخذ شد. مصاحبه‌ها تا اشباع نظری ادامه یافت. در جلسه‌های پایانی یافته‌های مصاحبه بیانگر تکراری بودن نظرها بود و تحلیل نظرها، از مشابهت دیدگاه‌ها حکایت کرد. از این رو جلسه‌های مصاحبه با ۱۰۳۵ دقیقه و انجام ۱۸ مصاحبه خاتمه یافت. همچنین برای تحلیل داده‌های حاصل از مصاحبه‌ها از تحلیل مضمون استفاده شد. این روش داده‌های پراکنده و متنوع را به

داده‌هایی غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند (Braun & Clarke, 2006; Clarke, 2013). بعد از انجام مصاحبه‌ها مدل پیشنهادی تعدیل گردید و طی جلسه‌های متعدد واکاوی و نهایی شد.

یافته‌ها

پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی

دستگاه اجرایی باید فرآیند خرج را انجام داده و لیست حساب‌های ذینفع را اعلام نموده تا خزانه‌داری به نیابت از دستگاه اجرایی به حساب ذینفع نهایی پرداخت را انجام دهد. در شکل ۹ تصویر کلی مدل نهایی برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی ارائه می‌گردد:

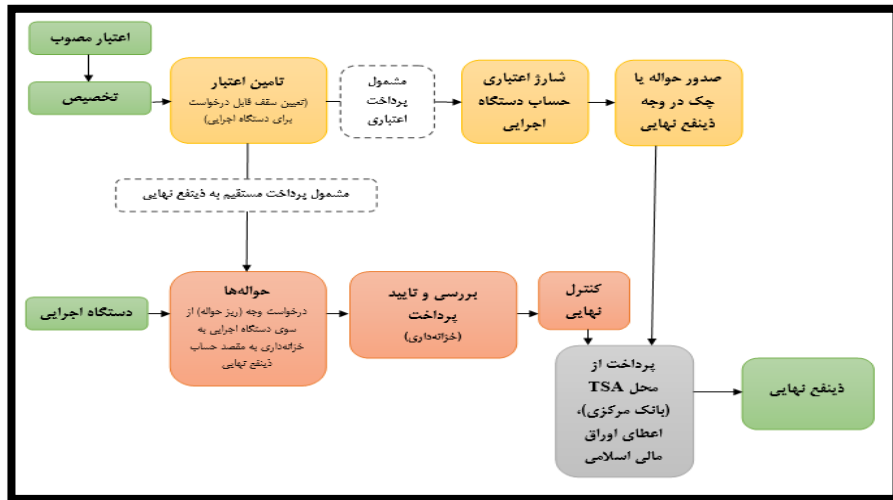


شکل ۹. تصویر کلی مدل نهایی برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی (منبع: یافته‌های نویسندگان)



شکل ۱۰. مراحل پیاده‌سازی پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی (منبع: یافته‌های نویسندگان)

پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی و سیاست تخصیص اعتباری به دستگاه اجرایی برای پرداخت به ذینفع نهایی



شکل ۱۱. تصویر مدل نهایی برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی و تخصیص اعتباری (منبع: یافته‌های نویسندگان)

بر اساس آیین‌نامه اجرایی بند (ه) تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۴۰۱، کلیه پرداخت‌های از محل منابع عمومی و اختصاصی با رعایت کلیه مراحل خرج بر اساس ضوابط ابلاغی پذیرش اسناد مالی الکترونیک مورد تایید دیوان محاسبات کشور، ابلاغی از سوی خزانه‌داری کل کشور در وجه ذینفع نهایی به طور مستقیم با دریافت اطلاعات به صورت سامانه‌ای از پرونده رقومی (دیجیتال) جامع بودجه‌ای دستگاه و از طریق سامانه حواله الکترونیک با درج شناسه پرداخت انجام خواهد شد. مسئولیت صحت و سلامت اسناد مالی بر عهده بالاترین مقام دستگاه اجرایی می‌باشد. وزارت امور اقتصادی و دارایی (خزانه‌داری کل کشور) اطلاعات کلیه پرداختی‌های موضوع این بند را به تفکیک سرفصل‌های تعریف شده در شناسه پرداخت و ذی‌نفع نهایی جمع و امکان دسترسی به این اطلاعات را برای سازمان برنامه و بودجه فراهم می‌نماید.

پیشنهاد می‌گردد، بسترهای قانونی و ضمانت اجرایی برای استقرار و به رسمیت شناختن جایگاه حسابرسی داخلی در دستگاههای دولتی بخش عمومی از طریق نهاد قانون‌گذار و دولت فراهم گردد (Babajani et al., 2023).

یکی از نکات حائز اهمیت در این سیستم شناسایی ذینفع‌نهایی می‌باشد. لازم به توضیح است که بر اساس قانون وظایف عملیاتی و بررسی رویه‌های موضوع این ماده از جمله شناسایی ذی‌نفع‌نهایی، بر عهده سامانه‌های مرتبط با این نظام مانند سامانه‌های کارمند ایران، سامانه تدارکات الکترونیکی دولت و پایگاه جامع رفاه ایرانیان می‌باشد. سازمان اداری و استخدامی کشور نسبت به ارائه برخط اطلاعات احکام/قراردادها و حقوق و مزایای کارکنان دولت و جذب نیروی انسانی جدید برای انجام تراکنش‌های مالی به نظام یکپارچه مدیریت مالی بخش عمومی در چارچوب استاندارد مورد توافق با سازمان اقدام نماید.

همچنین دستگاه اجرایی مکلف است نسبت به توزیع اعتبار، انجام مراحل هزینه کرد، ثبت اسناد مثبت و اطلاعات ذی‌نفع‌نهایی مبتنی بر سند اعتباری الکترونیک اقدام نماید. اسناد حسابداری ناشی از عملکرد به صورت سامانه‌ای در پرونده رقومی (دیجیتال) جامع بودجه‌ای ثبت می‌شود. رعایت محرمانگی نیروهای مصلح، سازمان انرژی اتمی ایران و دستگاه‌های امنیتی الزامی است.

یکی از پیشنهادات مهمی که در فرآیند ارایه شده قابل توجه می‌باشد **تشکیل بازار تامین مالی درون دولتی** می‌باشد که می‌تواند به عنوان ابزاری کارآمد، **مدیریت نقدینگی و مدیریت بدهی** خزانه‌داری کل را ارتقا دهد. ضروری است با احصای اطلاعات کامل درآمدها و هزینه‌های دولت امکان مدیریت بهینه جریان نقدی دولت فراهم شود.

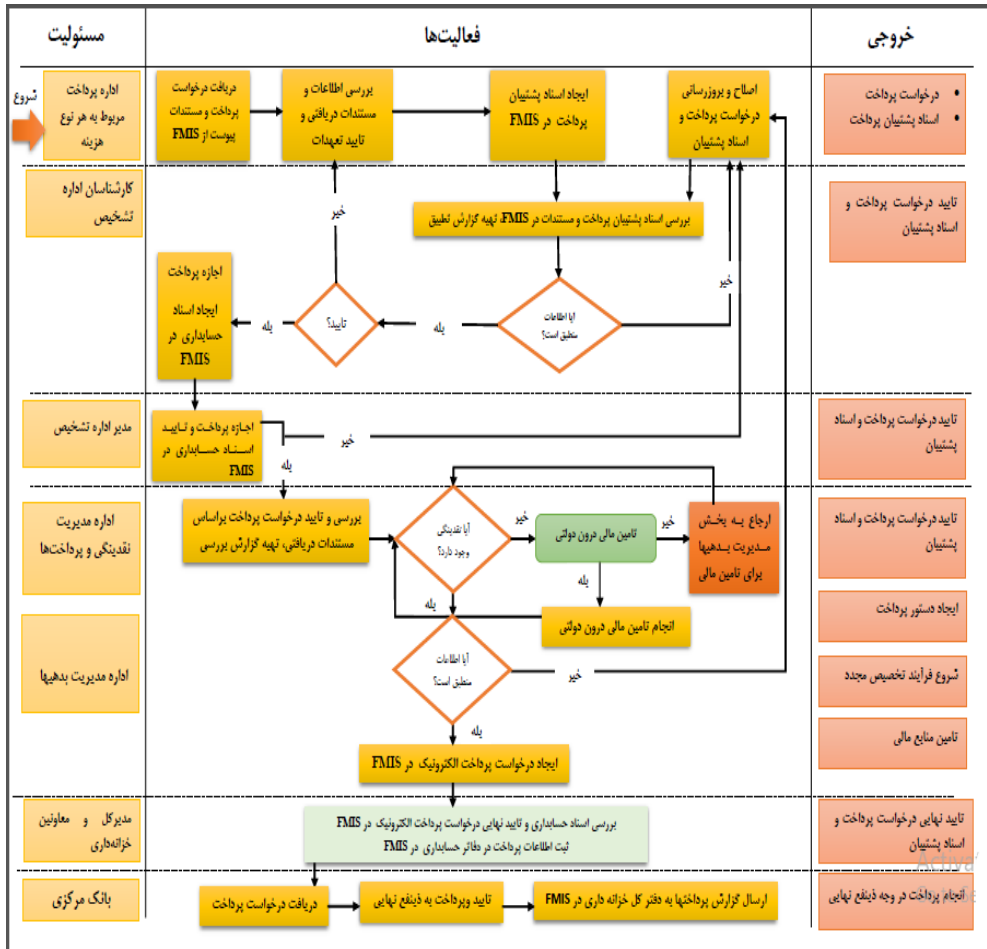
در این فرآیند مدیریت نقدینگی و مدیریت بدهی از اهمیت زیادی برخوردار است. برای دستیابی به یک سیستم پرداخت مستقیم به ذینفع‌نهایی کارا باید اختیارات بیشتری به خزانه‌داری داده شود. در اکثر کشورهای مورد مطالعه مدیریت نقدینگی و مدیریت بدهی دو جز اصلی خزانه‌داری می‌باشند. در کشور فرانسه این وظیفه خطیر بر عهده خزانه‌داری است و سالانه در این ارتباط گزارش جامعی به مجلس ارائه می‌دهد. گزارش سال ۲۰۲۰ خزانه‌داری

فرانسه نشان می‌دهد، در دوران کرونا خزانه‌داری اقدامات مختلفی برای مدیریت نقدینگی و بدهی انجام داده و کشور فرانسه را از یک بحران جدی و کسری بودجه نجات داده است. این موارد نشان می‌دهد که اختیارات خزانه‌داری ایران برای مدیریت نقدینگی و بدهی کافی نیست و ضروری است با تدوین قوانین و مقررات اختیارات نقدینگی و بدهی خزانه‌داری را افزایش داد. در حال حاضر در زمان کسری وجه نقد خزانه‌داری می‌تواند از مکانیزم‌های تامین مالی در زمان وجود کسری استفاده کند:

- ماده ۱۲۵ قانون محاسبات: خزانه‌داری می‌تواند از حساب‌های سپرده برداشت کند.
- تنخواه‌گردان بانک مرکزی: خزانه‌داری می‌تواند معادل ۳٪ مبلغ بودجه سالانه را از بانک مرکزی تامین نقدینگی کند.
- فروش اوراق مالی اسلامی

لازم به ذکر است در آینده باید بودجه جاری از بودجه عمرانی جدا شده و اگر قرار است استقراری انجام شود باید برای طرح‌های عمرانی باشد و نه جاری. برای استقرار سیستم پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی ضروری است علاوه بر مواردی که در بالا بیان شد الزاماتی که بر اساس آیین‌نامه اجرایی بند (ه) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ و بند (ز) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ برای استقرار نظام مدیریت مالی دولت و پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی تعیین شده است به عنوان بخشی از این نظام مورد توجه قرار گیرد.

فرآیند نهایی پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی



شکل ۱۳. فرآیند نهایی برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی (منبع: یافته‌های نویسندگان)

در جدول ۶ توضیحات تکمیلی در ارتباط با فرآیند پرداخت که بر اساس نظر خبرگان بخش عمومی نهایی شده است ارائه می‌گردد:

جدول ۶. توضیحات تکمیلی فرآیند پرداخت بر اساس نظر خبرگان بخش عمومی

بخش مربوطه	فعالیت	شرح
------------	--------	-----

جدول ۶. توضیحات تکمیلی فرآیند پرداخت بر اساس نظر خبرگان بخش عمومی

<p>ارسال درخواست پرداخت از سوی واحد هزینه به خزانه‌داری درخواست پرداخت و اسناد پشتیبان آن باید از طریق IFMIS ایجاد شود.</p>	<p>درخواست پرداخت</p>	<p>واحد هزینه</p>
<p>مطابقت با مقررات تعیین شده و بررسی اینکه اسناد با شرایط و ضوابط مشخص شده مطابقت دارد. تأیید اینکه تعهدی برای پرداخت وجود دارد. درخواست پرداخت و اسناد پشتیبان آن باید از طریق IFMIS ایجاد شود. کنترل حساب ذینفع‌نهایی در مبدا</p>	<p>تأیید مدارک پشتیبان توسط اداره پرداخت مربوط به هر هزینه</p>	<p>اداره پرداخت مربوط به هر هزینه</p>
<p>اداره پرداخت مربوط به هر هزینه تمام اسناد پشتیبان را به درخواست پرداخت پیوست می‌کند و آن‌ها را برای تأیید به اداره تشخیص ارسال می‌کند. برای پرداخت توسط خزانه (پرداخت‌های مستقیم)، اداره پرداخت مربوط به هر هزینه دستور پرداخت را در چهار نسخه تنظیم می‌کند؛ یک نسخه برای واحد هزینه (برای تشکیل پرونده)، نسخه الکترونیکی سه نسخه برای خزانه‌داری و بانک مرکزی، نسخه الکترونیکی</p>	<p>تهیه دستور پرداخت</p>	<p>اداره پرداخت مربوط به هر هزینه</p>
<p>کارشناسان اداره تشخیص و سپس رئیس اداره تشخیص دستور پرداخت را تأیید می‌کند تا اطمینان حاصل شود که مراحل تأیید تعیین شده به درستی انجام شده است و سپس آن را تأیید می‌کند.</p>	<p>بررسی اولیه و تأیید پرداخت</p>	<p>اداره تشخیص</p>

جدول ۶. توضیحات تکمیلی فرآیند پرداخت بر اساس نظر خبرگان بخش عمومی

<p>برای پرداخت‌های مستقیم، دستور پرداخت امضا شده، همراه با پیوست‌ها، برای پردازش بیشتر به اداره پرداخت مرکز خزانه‌داری ارسال می‌شود.</p>	<p>ارسال درخواست پرداخت و اسناد پشتیبان</p>	<p>اداره تشخیص</p>
<p>رئیس اداره پرداخت مرکز خزانه‌داری، درخواست پرداخت را بررسی می‌کند تا مطمئن شود که تمام فرآیندهای مورد نیاز دنبال شده است.</p>	<p>بررسی درخواست پرداخت</p>	<p>اداره مدیریت نقدینگی و پرداخت مرکز خزانه‌داری</p>
<p>رئیس اداره پرداخت مرکز خزانه‌داری درخواست پرداخت را برای تایید و امضا توسط معاونین و مدیرکل خزانه‌داری همراه با مدارک پشتیبان ارسال می‌کند.</p>	<p>تایید نهایی درخواست پرداخت</p>	<p>معاونین و مدیرکل خزانه‌داری</p>
<p>درخواست پرداخت به بانک مرکزی ارسال می‌شود تا پرداخت در وجه ذینفع نهایی انجام شود. این مرحله شامل دستورالعمل‌های پرداخت است که به صورت خودکار انجام می‌شود.</p>	<p>پرداخت در وجه ذینفع نهایی</p>	<p>بانک مرکزی</p>
<p>پس از تسویه صورتحساب، نسخه‌های دستور پرداخت به صورت الکترونیکی و به شرح ذیل بایگانی می‌شود: اصل درخواست پرداخت به همراه اصل اسناد پشتیبان نزد خزانه‌داری نگهداری می‌شود. واحد هزینه باید درخواست پرداخت تایید شده را همراه با نسخه‌های مربوطه از اسناد پشتیبان بایگانی کند.</p>	<p>نگهداری اسناد پرداخت</p>	<p>خزانه‌داری و واحد هزینه</p>

جدول ۶. توضیحات تکمیلی فرآیند پرداخت بر اساس نظر خبرگان بخش عمومی

ارسال تراکنش‌ها پس از تایید	خزانه داری و واحد هزینه
دستور پرداخت به عنوان "پرداخت" امضا می‌شود، تراکنش به طور خودکار در IFMIS به روز می‌شود و کاربر فقط باید تراکنش را تطبیق دهد.	
کاربر باید اطمینان حاصل کند که طبقه‌بندی حسابداری در مورد پرداخت صحیح و متناسب با ماهیت تراکنش و پرداخت‌های آن است.	
برای واحدهایی که از IFMIS استفاده نمی‌کنند، تراکنش پرداخت باید پس از ارسال پرداخت‌ها به خزانه‌داری برای پرداخت مستقیم، در دفتر کل ثبت شود. تمامی کنترل‌ها به صورت سیستمی می‌باشد.	

بر اساس بررسی‌های انجام شده الزامات لازم برای استقرار کامل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در ایران به شرح ذیل ارائه می‌شود:

بحث و نتیجه‌گیری

با توجه به پیشرفت‌های فناوری و نیازهای متغیر جوامع در دوران حاضر، مفهوم پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی به عنوان یک استراتژی چشم‌گیر و برجسته توسط قانون‌گذاران تأکید و ارزشمندی دارد. این تأکید به معنای تسهیل نه تنها در انجام پرداخت‌ها، بلکه در فرآیند بهره‌برداری از آن و تأمین زیرساخت‌های موردنیاز برای اجرای بهینه این رویکرد است. در این پژوهش، تلاش‌هایی به عمل آمده تا با بررسی، طراحی و ارائه یک مدل جامع و پایدار، اجرای پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی در بخش‌های مختلف دولتی به بهترین

جدول ۷. الزامات لازم برای استقرار کامل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در ایران

پیشنهادات	فرصت‌های بهبود وضع موجود	مبانی حقوقی و قانونی
<p>۱. تدوین قوانین و مقررات لازم برای آن‌که مدیریت نقدینگی و مدیریت بدهی به عنوان دو رکن اساسی در خزانه‌داری تعریف و اجرا شود؛ زیرا یکی از الزامات دستیابی به پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی همان مدیریت نقدینگی می‌باشد.</p> <p>۲. اختیار تشکیل یک بازار پول درون دولتی برای مدیریت نقدینگی و تامین نیازمندی‌های نقدی که زمینه‌ی تشکیل بازار اعتبار دولتی نیز فراهم می‌شود.</p> <p>۳. شفاف‌تر نمودن روابط پولی و بانکی دولت و بانک مرکزی</p> <p>۴. برخی قوانین و مقررات در قانون بودجه به صورت پراکنده بیان شده است که نیاز به یک قانون جامع و مدون برای اجرایی شدن آن‌ها ضروری است.</p> <p>۵. تدوین قوانینی برای اصلاح ساختار بودجه، حسابداری و حسابرسی دستگاه‌های اجرایی، تهیه گزارش‌های مالی و مدیریت ریسک پیشنهاد می‌شود.</p> <p>۶. اصلاح و پایش قوانین مرتبط با حساب واحد خزانه، به گونه‌ای که هر دستگاه و سازمانی از بودجه‌ی عمومی منتفع می‌شود، قواعد حساب واحد خزانه بر آن حاکم باشد. این مهم را می‌توان، برای پوشش منابع عمومی فرا بودجه‌ای نیز، در دستور کار قرار داد.</p> <p>۷. تدوین قوانین لازم برای حسابرسی مالی/رعایت در سطح وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی و خزانه‌داری.</p> <p>۸. تدوین قوانین لازم برای اجرایی نمودن حسابرسی فناوری اطلاعات دستگاه‌های اطلاعاتی.</p> <p>۹. تدوین قوانین لازم برای استقرار واحد حسابرسی داخلی در خزانه‌داری و وزارتخانه‌ها و تهیه گزارش حسابرسی داخلی.</p> <p>۱۰. تدوین قوانین لازم برای گزارش ریسک و کنترل سالانه.</p> <p>۱۱. تدوین قوانین لازم برای اجرایی نمودن حسابرسی عملکرد در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی.</p>	<p>۱. اعطای اختیارات کافی به خزانه‌داری برای مدیریت نقدینگی و بدهی.</p> <p>۲. قوانین و مقررات به صورت پراکنده در قانون بودجه بیان شده است.</p>	<p>مبانی حقوقی و قانونی</p>

شکل انجام شود. مدل ارائه شده در این پژوهش باید علاوه بر تطابق با مقررات و قوانین، به پیاده‌سازی مبانی فناوری اطلاعات، تدابیر ارتباطی جهت مدیریت دقیق اطلاعات مالی و حمایت‌های لازم از جانب سیاست‌گذاران مجهز باشد. هدف اصلی این پژوهش ارائه یک مدل جامع و پویا برای عملی‌سازی پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی است که با توجه به بررسی‌ها، ارزیابی‌ها و مشارکت خبرگان بخش عمومی در دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۴۰۲ مورد

<p>۱۲. تدوین قوانینی برای تخصیص یکباره هزینه‌های جاری</p> <p>۱۳. تدوین قوانین لازم برای ارتقای کارکردهای خزانه‌داری و تبدیل آن به یک خزانه‌داری مدرن برای مدیریت نقدینگی (تامین مالی و سرمایه‌گذاری).</p>		
<p>۱. اسناد پرداخت باید از درون FMIS استخراج شوند.</p> <p>۲. خزانه‌داری مرکزی تمام دستورات پرداخت را به صورت الکترونیکی از FMIS به RTGS/ACH، بدون هیچ‌گونه مداخله دستی ارسال کند.</p> <p>۳. پیاده‌سازی کامل سیستم اطلاعاتی مدیریت مالی یکپارچه پیشرفته با همکاری مراکز حرفه‌ای و دانشگاه‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده‌ی نرم‌افزارهای بخش عمومی.</p> <p>۴. مدل IFMIS حداقل شش حوزه کلیدی را پوشش دهد: بودجه، خزانه‌داری، حسابداری و مدیریت بدهی عمومی، مدیریت نقدینگی و مدیریت پرداخت.</p> <p>۵. IFMIS همچنین با سایر سیستم‌های مدیریت منابع عمومی مانند سرمایه‌گذاری عمومی، منابع انسانی و حقوق و دستمزد، تدارکات و پیمانکاری، اداره مالیات و مدیریت دارایی مرتبط باشد.</p> <p>۶. تاسیس سازمان انفورماتیک مالی دولتی برای پردازش، ذخیره و بازیابی اطلاعات مالی بخش عمومی و با پیاده‌سازی کامل FMIS.</p>	<p>استقرار ماژول‌هایی از سیستم اطلاعات مدیریت مالی</p>	<p>FMIS</p>
<p>۱. بازنگری ساختار و وظایف خزانه‌داری، فرانسه و برزیل الگوهای مناسبی می‌باشند.</p> <p>۲. مدیریت نقدینگی و بدهی به عنوان دو رکن اساسی در خزانه‌داری تعریف و اجرا شود.</p> <p>۳. اجرای گزارشگری مالی تلفیقی، حسابرسی، مدیریت ریسک، سیستم‌های مدیریت خزانه الکترونیکی، نظارت بر بدهی‌های احتمالی و ضمانت‌نامه‌ها، کنترل تعهدات، مدیریت پرداخت و مدیریت وجوه نقد و بدهی.</p>	<p>۱. اعطای اختیارات خزانه‌داری برای مدیریت نقدینگی و بدهی</p> <p>۲. توجه بیش‌تر به موضوع تحلیل شناسی داده‌ها</p>	<p>کارکردهای خزانه‌داری</p>

پیشنهاد قرار گرفته است. استفاده از مدل پرداخت اولیه‌ای که از تجارب و مدل‌های پیشنهادی بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، فرانسه و برزیل الهام گرفته شده،

<p>۱. هیچ نهاد دولتی حساب‌های خارج از نظارت خزانه‌داری اداره نکند و در نهایت اینکه یکپارچه‌سازی منابع نقدی دولت باید جامع باشد و تمام منبع نقدی دولت اعم از بودجه‌ای و خارج از بودجه را در برگیرد.</p> <p>۲. ارزیابی حساب واحد خزانه در ایران، سالانه انجام شده و از کارشناسان سازمان‌های بین‌المللی، مانند بانک جهانی، برای تقویت نقاط قوت و رفع نقاط ضعف بهره گرفت.</p> <p>۳. فهرستی از حساب‌های بانکی موجود برای استفاده در عملیات FMIS و TSA وجود داشته باشد و مرتباً به روز شود.</p>	<p>۱. حساب واحد خزانه مستقر شده است ولی تجمیع حساب‌ها در بانک مرکزی به طور کامل انجام نشده است.</p> <p>۲. برخی از صندوق‌های فرا بودجه‌ای مهم مانند حساب هدفمندی یارانه‌ها در خارج از حساب واحد خزانه نگهداری می‌شوند.</p> <p>۳. تجمیع حساب‌ها در بانک مرکزی هنوز به طور کامل انجام نشده است.</p> <p>۴. عدم انتقال حساب‌های فرعی شرکت‌های زیر مجموعه وزارت نفت</p> <p>۵. استتکاف برخی از شرکت‌های دولتی و دانشگاه‌ها از اجرای قانون حساب واحد خزانه</p>	<p>تمرکز وجوه نقد و استقرار حساب واحد خزانه (TSA) و مدیریت حساب‌های بانکی</p>
<p>۱. خزانه‌داری باید حسابداری خود را داشته باشد و به صورت مستقل گزارش‌های دریافت و پرداخت و نقدینگی تهیه کند.</p> <p>۲. دستگاه‌های اجرایی هم باید حسابداری خود را داشته باشند و گزارش‌ها مالی در سطح وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ارائه کنند.</p> <p>۳. لزوم ایجاد گزارشگری مالی در سطح دستگاه‌های اجرایی.</p> <p>۴. لزوم استقرار مدیر ارشد مالی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی برای بهبود عملکرد دولت.</p> <p>۵. استقرار کامل استانداردهای حسابداری بخش عمومی</p> <p>۶. اصلاح نقشه حساب‌ها</p> <p>۷. استفاده از فناوری‌های نوین مانند بلاک چین (دفاتر توزیع شده)</p> <p>۸. استفاده از فناوری‌های نوین همچون XBRL برای استاندارد کردن اطلاعات بخش عمومی و ارتقای عملیات گزارشگری و تحلیل‌شناسی داده‌ها</p>	<p>۱. استقرار کامل استانداردهای حسابداری بخش عمومی</p> <p>۲. اجرای کامل حسابداری تعهدی</p> <p>۳. شناسایی کامل دارایی‌ها و بدهی‌های دولت</p> <p>۴. تهیه صورت‌های مالی توسط وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی</p> <p>۵. تکمیل نقشه حساب‌های یکپارچه</p>	<p>مدیریت حسابداری و گزارشگری مالی</p>

<p>۹. حسابداری دستگاه‌های اجرایی شامل: اجرای حسابداری بودجه: بر اساس مبنای نقدی اجرای حسابداری عمومی: بر اساس مبنای تعهدی تهیه صورت‌های مالی</p>		
<p>۱. استقرار حسابرسی داخلی در خزانه‌داری و وزارتخانه‌ها ۲. حسابرسی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اصلی توسط دیوان محاسبات ۳. انجام حسابرسی فناوری اطلاعات در کل فرآیند نظام مدیریت مالی عمومی هوشمند دولت ۴. حسابرسی زیر مجموعه دستگاه‌های اصلی توسط موسسات حسابرسی</p>	<p>۱. حسابرسی توسط دیوان محاسبات</p> 	<p>استقرار کنترل‌های لازم، مدیریت حسابرسی و نظارت مالی</p>
<p>۱. کارکردهای مدیریت پرداخت توسط خزانه‌داری مرکزی از طریق فرآیندهای خودکار پشتیبانی شده توسط FMIS اجرا شود. ۲. کارکردهای کنترل پرداخت توسط خزانه‌داری مرکزی (CT) از طریق فرآیندهای خودکار پشتیبانی شده توسط FMIS انجام شود. ۳. کارکردهای کنترل پرداخت برای بررسی انطباق با قوانین بانکی توسط بانک مرکزی (CB) از طریق فرآیندهای خودکار پشتیبانی شده توسط سیستم‌های اطلاعاتی CB انجام شود. ۴. کارکردهای حسابداری برای عملیات TSA (تطبيق و گزارش) توسط CT از طریق فرآیندهای خودکار پشتیبانی شده توسط FMIS انجام شود. ۵. حسابداری عملیات TSA (ثبت کلیه جریانانات نقدی روزانه و ارائه صورتحساب‌های روزانه بانکی) توسط CB از طریق فرآیندهای خودکار پشتیبانی شده توسط سیستم‌های اطلاعاتی CB انجام شود. ۶. کارکردهای نظارتی سیستم‌های پرداخت و تسویه (مالی + کنترل‌های امنیت اطلاعات) توسط CB از طریق فرآیندهای خودکار انجام شود. ۷. تاسیس سازمان انفورماتیک مالی دولتی ۸. بانک مرکزی باید زیرساخت‌های لازم برای تولید شناسه واریز و پرداخت و استقرار کامل حساب واحد خزانه و حواله الکترونیک را فراهم کند.</p>	<p>۱. زیرساخت‌ها برای انتقال بخش ریال حساب‌های دولتی به بانک مرکزی کاملاً مهیا شده است و تمام سازمان‌های دولتی حساب‌های تمرکز و پرداخت خود را نزد اداره معاملات ریالی بانک مرکزی متمرکز کرده‌اند؛ هرچند که این فرآیند در برخی از سازمان‌های بزرگ به دلایلی همچون گستردگی فعالیت‌ها با تعویق در حال انجام است. ۲. استفاده از فناوری‌های نوین همچون بلاک چین و XBRL</p>	<p>زیرساخت‌های لازم</p>

نشان‌دهنده توجه ویژه به بهره‌گیری از تجربیات موفق در سطح جهانی و ملی به منظور طراحی بهینه این مدل است. این مدل پس از مراحل مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با متخصصان

<p>۱. پشتیبانی سیاسی حاکمیت از تحقق حساب واحد خزانه (اصل ۵۳ قانون اساسی)؛ به عبارت دیگر، از مستثنی نمودن دستگاه‌ها و سازمان‌ها پرهیز شده و ضمانت اجرایی قوانین حاکم افزایش یابد.</p> <p>۲. یکی از موارد بسیار مهم برای استقرار نظام پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی همکاری و مشارکت تمامی سازمان‌های ذینفع و حمایت سیاسی دولت می‌باشد. علاوه بر آن برای استقرار موفق این سیستم، ضمن تشریح مزایای این طرح، ضروری است از راه‌های مختلف نسبت به آگاهی بخشی برای ذینفعان اقدام شود؛ مانند برگزاری جلسات با ذینفعان، آموزش کارکنان، اطلاع‌رسانی از طریق تلویزیون و شبکه‌های اجتماعی، چاپ بروشورها.</p> <p>۳. آموزش فنی برای کاربران نهایی و مدیران، در کل فرآیند، به صورت مداوم، ادامه یابد.</p> <p>۴. نظر به اینکه گستره‌ی حساب واحد خزانه و پرداخت به ذینفع نهایی، موجب محدودیت‌های تصمیم‌گیری برای مدیران در برخی موارد، مانند استفاده از خدمات پژوهشی افراد بیرون از سازمان متبوع خود می‌شود، شایسته است که این مهم نیز، مورد توجه قرار گرفته و قوانین متناسب با آن تدوین شود. به بیان دیگر، تنخواه در اختیار مدیر، بر اساس ضوابط معین (محورهای هزینه کرد)، همچنان ادامه داشته باشد.</p>	<p>۱. آگاهی بخشی به دستگاه‌های اجرایی از پیامدهای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی</p> <p>۲. برگزاری کلاس‌ها و کارگاه‌های آموزشی</p> <p>۳. جلب حمایت مدیران ارشد دستگاه‌های دولتی در اجرای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی</p>	<p>ابعاد اجتماعی و مدیریت تغییر</p>
--	---	--

بخش عمومی ایران، با تحلیل مضمون و تبیین نتایج بهبود یافته است. در نتیجه، این پژوهش نه تنها با ارائه مدلی نهایی برای پرداخت‌ها و شناسایی نقاط بهبود، بلکه با ارائه پیشنهادات موثر برای مختلف جنبه‌های پیاده‌سازی سیستم پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی، می‌تواند نقش مهمی در ارتقای کیفیت ساختار مالی دولت و دستگاه‌های اجرایی ایفا نماید. این نتایج نه تنها به عنوان یک ابزار شفاف و جامع برای اقدامات دولت و دستگاه‌های اجرایی مورد استفاده قرار می‌گیرد، بلکه می‌تواند نقش موثری در بهبود نظام مالی کشور داشته باشد.

تعارض منافع
تعارض منافع ندارم.

سپاسگزاری

از صاحب نظرانی که در انجام این پژوهش همکاری نمودند، قدردانی و تشکر می‌شود.

ORCID

Ali Rahmani  <https://orcid.org/0000-0003-0323-3857>
Ali Shirzad  <https://orcid.org/0000-0002-9804-6407>
Marziyeh Nourahmadi  <https://orcid.org/0000-0002-3766-5589>

منابع

باباجانی، جعفر، برزیده، فرخ و محمدرضاخانی، وحید. (۱۴۰۲). ارائه الگویی برای استقرار حسابرسی داخلی در دستگاه‌های دولتی بخش عمومی ایران، مطالعات تجربی حسابداری مالی، (۷۷)، ۲۰-۳۵.

<https://doi.org/10.22054/qjma.2022.65130.2335>

References

- Allen, R., R. Hemming, and B. Potter. (2013). *The International Handbook of Public Financial Management*. New York: Palgrave Macmillan.
<https://econpapers.repec.org/bookchap/palpalbok/978-1-137-31530-4.html>
- Barış, C. A. N. (2019). *The Likely Impact of Extended Turkish Treasury Single Account System on Public Finance in Turkey*. BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, 13(2), 231-266.
<https://ideas.repec.org/a/bdd/journal/v13y2019i2p231-266.html>
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. Qualitative Research in Psychology, 3, 77-10
<https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Clarke, V. & Braun, V. (2013). *Teaching thematic analysis: Overcoming challenges and developing strategies for effective learning*. The Psychologist, 26(2), 120-123
<https://uwe-repository.worktribe.com/output/937596>
- Cangiano, M., T. Curristine, and M. Lazare. (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.

<https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>

- Cirasino, Massimo; Baijal, Hemant; Garcia, Antonio; Kitchlu, Rahul. (2023). *General guidelines for the development of government payment programs (English)*. Financial infrastructure series, payment systems policy and research Washington, D.C. : World Bank Group.
<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/883951468000286016/general-guidelines-for-the-development-of-government-payment-programs>
- Government Public Expenditure Management Book; Section 9; organization for Economic Cooperation and Development; 2019.
<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>
- IMF (International Monetary Fund). (2021). *Fiscal Transparency, Accountability and Risk*. Board Paper, Washington, DC: International Monetary Fund.
- Oru, A. O., & Odumusor, C. J. (2019). *Effect of treasury single account (TSA) on liquidity of deposit money banks and effective control of governments cash resources in Nigeria*. IOSR Journal of Economics and Finance (IOSR-JEF), 10(1), 49-59. DOI: 10.036959-5933/10.9790
- Schick, A. (2013). *Reflections of Two Decades of Public Financial Management Reforms*. In: Cangiano, M., T. Curristine and M. Lazare (eds.), *Public Financial Management and its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/external/np/exr/bforums/2013/pfm/pdf/excerpt.pdf>
- Susan Flynn. (2014). *Government Public Expenditure Management*, IMF.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2014/tnm1403.pdf>

References [In Persian]

- Babajani, J., Barzideh, F. & Mohammad Rezakhani, V. (2023). Presenting a model for the establishment of internal audit in Iran's public sector government institutions, *Empirical Studies in Financial Accounting*, 20(77), 1-35. <https://doi.org/10.22054/qjma.2022.65130.2335> [In Persian]

استناد به این مقاله: نام خانوادگی نویسنده اول، نام. (سال). عنوان مقاله. عنوان نشریه (ایتالیک)، سال (شماره)، ص آغاز-ص پایان.



Name of Journal is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.