



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

Ali Rahmani *

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 develop a comprehensive and appropriate model for implementing direct payments to final beneficiaries, based on surveys, evaluations, and expert opinions from the public sector during the 2022-2023 period. After identifying the essential requirements for a direct payment model, an initial version was designed by drawing on models proposed by the World Bank, International Monetary Fund, France and Brazil, as well as the authors' professional experience and understanding of Iran's public sector. Next, semi-structured interviews were conducted with Iranian public sector specialists, selected through purposive sampling. The interview data were analyzed using thematic analysis. Finally, the study summarizes expert perspectives, presents the finalized payment model, highlights areas for improvement, and offers recommendations related to key requirements for implementing a direct payment system to final beneficiaries.

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

How to Cite: Rahmani, A., Shirzad, A., Nourahmadi, M. (2025). The First Step Toward Financial Transparency: Designing an Advanced Model of Direct Payment to the Final Beneficiary, *Empirical Studies in Financial Accounting*, 22(86), 1-37. DOI: 10.22054/qjma.2024.80788.2596

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

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 that model. Therefore, the first goal of this research is to explain the dimensions and requirements of direct payment to the final beneficiary, as well as the model developed based on the study, review, and analysis of the current state of government payments (including laws and regulations, treasury documents and reports, and those of the Central Bank, 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, and evaluation of the payment status using the same instrument. It also incorporates the experiences of different countries (France, Brazil, Turkey, Russia, Nigeria, and Vietnam), following the methods and recommendations of the World Bank and the International Monetary Fund regarding payment systems and the requirements for achieving direct payment to the final beneficiary. It is important to note that this research (on 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, an initial version was designed based on models proposed by the World Bank, the International Monetary Fund, France and Brazil, as well as the authors' experience and understanding of the public sector in Iran. In the next step, semi-structured interviews were conducted with Iranian public sector specialists selected through purposive sampling. The findings were analyzed using thematic analysis. With the help of expert opinions, some of the initially extracted components were adjusted and refined. The results of this research offer a transparent and comprehensive model for government payments and executive bodies and are expected to play an effective role in improving the quality of the government's financial system.

2. Literature Review

The conditions of contemporary societies—with increasing complexity, rapid technological developments, and evolving social needs—have compelled governments to reconsider their financial policies and methods. Among these revisions, the concept of direct payment to the final beneficiary has emerged as an important and innovative solution, influencing the management of government financial resources and improving the quality of financial policies. This concept, driven by the need to increase efficiency and transparency and to reduce resource wastage in various social sectors, has become a key concern for policymakers and researchers. It has been studied and implemented in several countries and international organizations over the past few decades. Reviewing the theoretical literature on direct payment to the final beneficiary not only deepens our understanding of this solution but also establishes the core theoretical foundations and scientific models in this field.

3. Methodology

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

4. Results

The results of this research provide a transparent and comprehensive model for government payments and executive bodies and are expected to 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 relevant regulations and laws, should incorporate the fundamentals of information technology, communication infrastructure 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, developed based on reviews, evaluations, and participation of public sector experts.

5. Discussion

The use of the proposed payment model, which is inspired by the experiences and models developed by the World Bank, the International Monetary Fund, France and Brazil, reflects deliberate attention to applying successful practices at both global and national levels to optimize the design of this model. The model was refined following semi-structured interviews with Iranian public sector experts, through content analysis and interpretation of 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 presenting a final model for payments and identifying points for improvement but also by offering practical recommendations for various aspects of implementing the direct payment system to the final beneficiary. These findings serve not only as a transparent and comprehensive tool for government and executive agency operations but can also contribute effectively to enhancing the country's financial system.

6. Conclusion

Based on the findings, and in light of technological advancements and the evolving needs of society, the concept of direct payment to the final beneficiary is recognized and valued by legislators as a prominent and impactful strategy. This emphasis supports not only the facilitation of payments but also the broader process of utilization and the development of the necessary infrastructure for optimal implementation. In this research, efforts were made to implement direct payment to the final beneficiary across various government departments by reviewing, designing, and presenting a comprehensive and sustainable model.

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

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

علی رحمانی * 

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

علی شیرزاد 

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

مرضیه نوراحمدی 

چکیده

هدف از این پژوهش ارائه یک مدل جامع و مناسب برای دستیابی به پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی بر اساس بررسی‌ها و ارزیابی‌های انجام‌شده و نظر خبرگان بخش عمومی در دوره زمانی ۱۴۰۱-۱۴۰۲ 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، پیشنهادهایی 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. به عنوان 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 ارائه 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 ذینفع نهایی، اقدامات گوناگونی را در ابعاد حقوقی و قانونی و زیرساختی انجام داده‌اند و موفق به اجرای سیستم پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی شده‌اند. اجرای موفق سیاست پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی 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 ذینفع نهایی را فراهم نمود. از این‌رو، هدف اول از این پژوهش تشریح ابعاد الزامات پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی و مدل تدوین شده برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی 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 مسئله اولویت‌دار سازمان برنامه و بودجه 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.

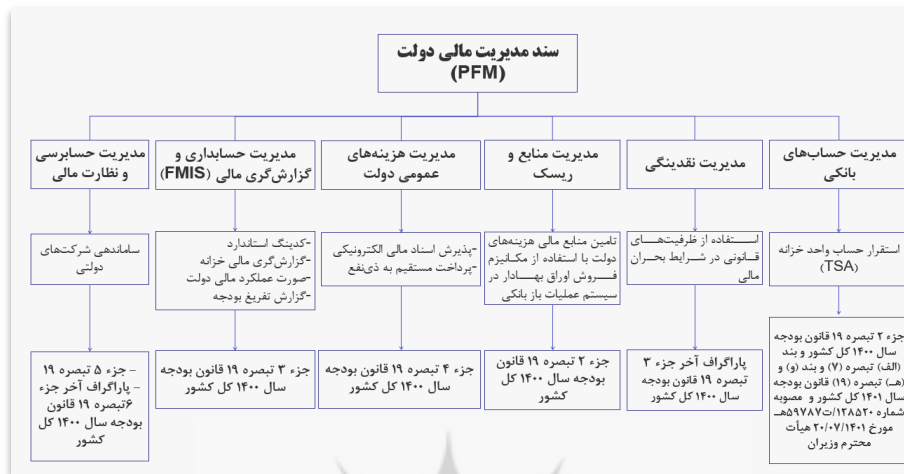
پیشینه پژوهش

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 ذی‌نفع نهایی 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، نظریه‌سازمانی، 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، 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 به‌طور 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 برنامه و بودجه، 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،

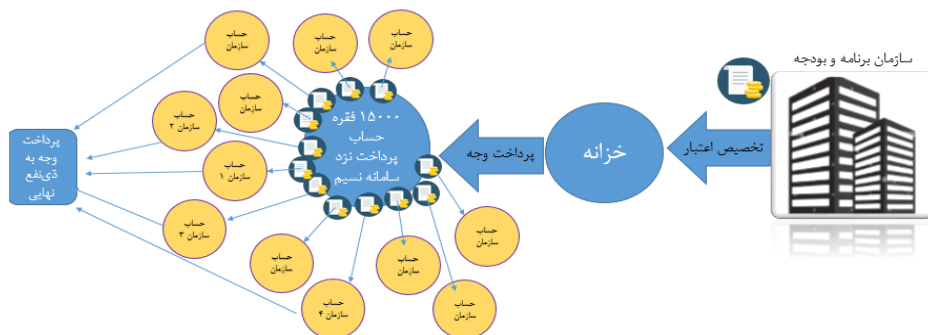
۱۴۰۲)



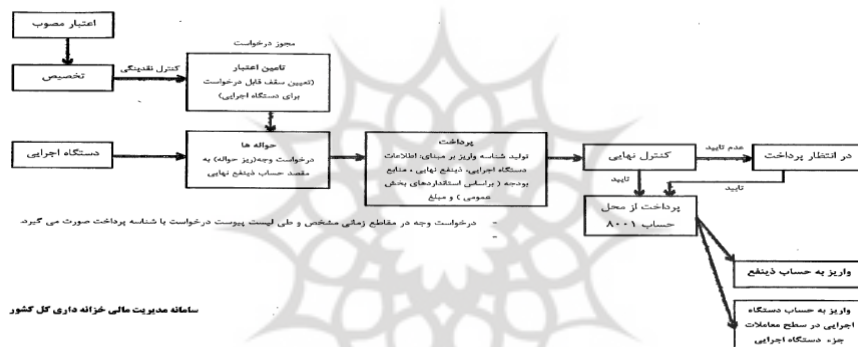
با توجه به محدودیت‌های موجود در زمینه منابع بودجه، مدیریت بهینه آن و ازجمله پرهیز از انباشت نقدینگی در دستگاه‌های اجرایی اهمیت می‌یابد. ازاین‌رو، پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی راهکاری است که کشورهای مختلف بر آن تأکید کرده و خزانه‌داری را مکلف به فراهم نمودن زیرساخت‌های لازم برای انجام این مهم نموده است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۴). این بخش از مدیریت هزینه‌های عمومی دولت، یعنی پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی، موضوع اصلی این پروژه است که به دنبال ارائه‌ی مدلی برای پرداخت به ذینفع نهایی با توجه به شرایط کشور ایران می‌باشد. پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی 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 ذینفع نهایی است؛ اما اجرای موفق سیاست پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی مستلزم مطالعه و طراحی یک مدل جامع در این زمینه می‌باشد. مدل پرداخت به ذینفع نهایی در حال حاضر در ایران به صورت ذیل (شکل ۳) می‌باشد:

نخستین گام به سوی شفافیت مالی: طراحی مدل پیشرفته...؛ رحمانی و همکاران | ۱۱

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

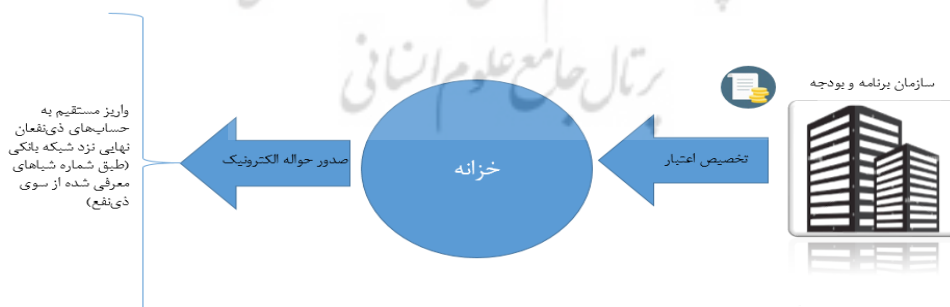


فرایند پرداخت به ذی نفع نهایی



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 ذینفع نهایی شامل مجوزهای قانونی، زیرساخت‌های قابل‌اتکافن‌آوری 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 ذینفع نهایی 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 - استانداردسازی حساب‌های 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: یافته‌های نویسندگان)



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

پیشینه تجربی

اهمیت پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در اصلاح و بهینه‌سازی سیاست‌های مالی دولت‌ها نمایانگر یک چشم‌انداز منحصربه‌فرد است. این راهکار افزایش کارایی، شفافیت و امنیت در فرآیندهای مالی دولتی را به همراه دارد و به‌طور مستقیم به بهبود کیفیت سیاست‌های مالی و ارتقای شمول مالی در بخش‌های مختلف اجتماعی کمک می‌کند. در دنیای امروز، کشورهای مختلف به این مفهوم واکنش نشان داده‌اند و به توجه به تجربیات بین‌المللی، تلاش‌های فراوانی برای طراحی و اجرای مدل‌های پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی دارند. در مدل‌های پیشینه پژوهش، معمولاً کشورهایی با تجربه واکنش به این رویکرد مورد مطالعه قرار گرفته‌اند. به‌عنوان مثال، برخی کشورها مانند فرانسه و برزیل با پیشنهاد مدل‌های پرداخت مستقیم به ذینفع 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 ذی‌نفع نهایی، به ارتقای سیاست‌های مالی کشورها 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 ذی‌نفع 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 سؤال داده می‌شود، چهار انتخاب مطابق جدول شمار 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 می‌تواند با انواع سیستم‌های پرداخت متمرکز، غیرمتمرکز یا ترکیبی، چه در رابطه با تأیید، پردازش تراکنش‌ها، یا کنترل حسابداری کار کند. همان‌طور

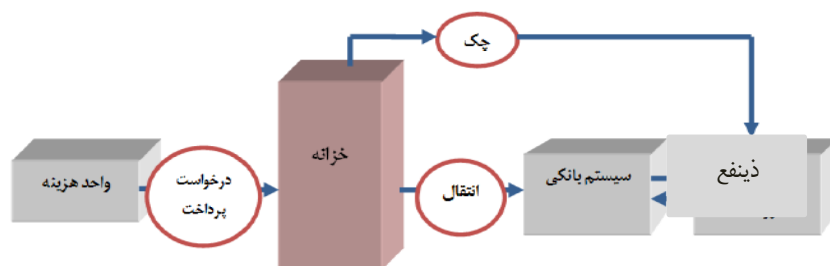
که در زیر نشان داده شده است، درواقع یک ماتریس دو در دو وجود دارد.

جدول ۱. روشهای مختلف انجام فرآیند دریافتها و پرداختهای دولتی

شرح		مسئول انجام عملیات بانکی پرداختها	
		بانک مرکزی	بانکهای تجاری
مسئول پردازش پرداختها	خزانه‌داری	۱	۲
	واحدهای هزینه	۳	۴

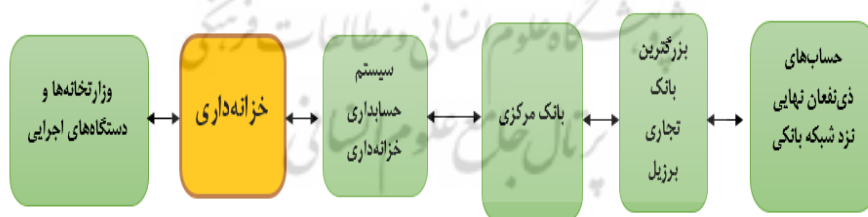
اغلب کشورها یا در خانه ۱ (مانند فرانسه و روسیه) و یا در خانه ۴ (مانند انگلستان و استرالیا) قرار می‌گیرند. البته نمونه‌های دیگری نیز وجود دارد مانند آفریقای جنوبی که در خانه ۳ قرار دارد. همچنین برخی از کشورها از نظام ترکیبی استفاده می‌کنند (مانند چین، هند و ایالات متحده آمریکا). الزام حتمی و کلیدی در نظام‌هایی که از بانک‌های تجاری برای انجام عملیات پرداخت استفاده می‌کنند، آن است که مانده وجوهی که در حساب‌های شبکه بانکی وجود دارد، باید در پایان روز به حساب واحد خزانه واریز شود. درواقع همه حساب‌هایی که به منظور انجام پرداخت‌های 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 تا زمانی که پرداخت نهایی نشده است، پول از حساب خزانه خارج نمی‌شود. همین الزام برای تمام حساب‌هایی که برای جمع‌آوری درآمدهای دولت افتتاح شده‌اند نیز برقرار است و موجودی این حساب‌ها باید در پایان روز به حساب واحد خزانه منتقل شود. همچنین لازمه پردازش متمرکز تراکنش‌ها، تمرکز اختیارات مربوط به پردازش در خزانه‌داری و راه‌اندازی کامل حساب واحد خزانه است. تمرکز پرداخت‌ها در کشورهای کوچک‌تر 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 می‌توان 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).

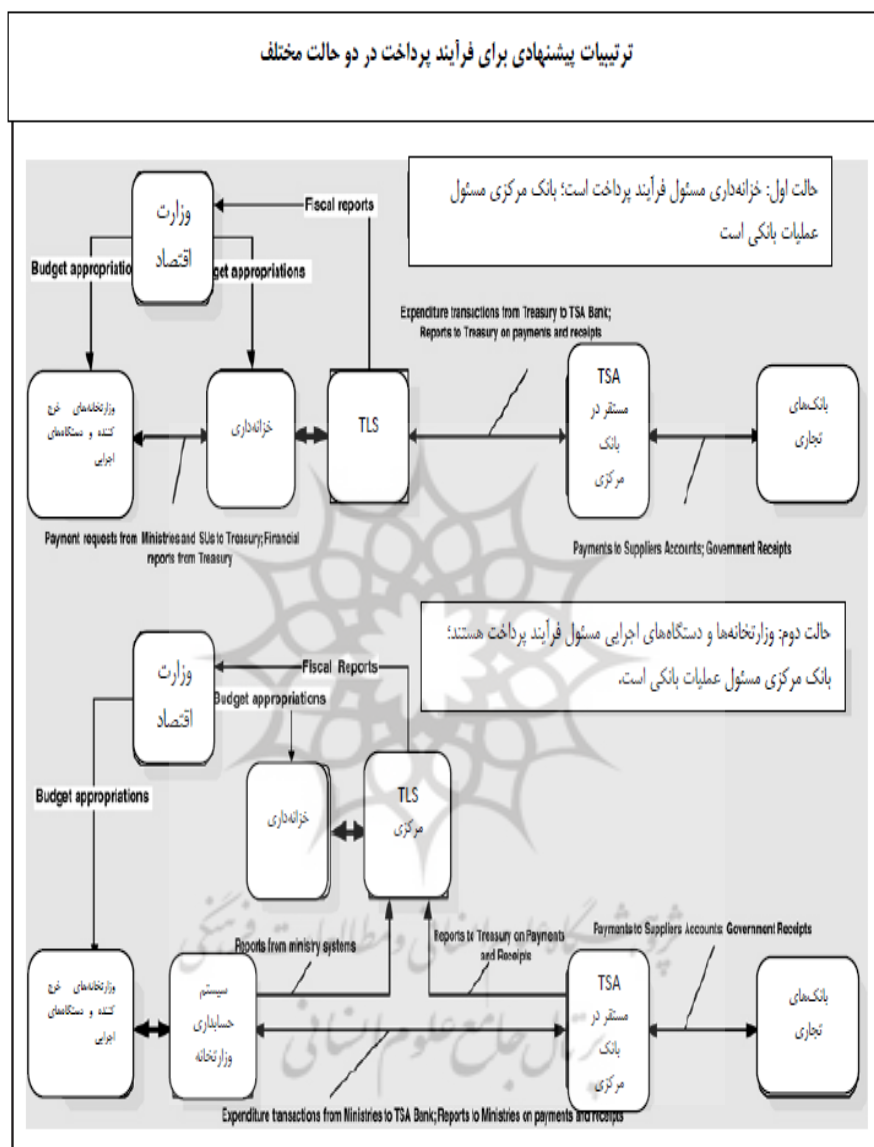
شکل ۷. مدل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در برزیل (منبع: سایت وزارت اقتصاد کشور برزیل)



در کشورهایی که خزانه‌داری و چارچوب قانونی لازم برای تهیه و اجرای بودجه وجود دارد و به‌طور مؤثر عمل می‌کند، ممکن است از ترتیبات سازمانی جایگزین برای پردازش هزینه‌ها استفاده شود. در برخی کشورها، وزارتخانه‌ها و واحدهای هزینه‌کننده 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 در دو حالت مختلف. (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 به‌طور 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 مؤثر 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

شماره	منابع
۳	مدل صندوق بین‌المللی پول برای پرداخت‌ها
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 واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور
۱۷	بند (ز) تبصره (۱۹) ماده واحد قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور
۱۸	مصاحبه‌های انجام‌شده 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 نظر سنجی 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 سؤال 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 برنامه‌بودجه، اعضای هیئت علمی و

ذی نفعان 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 شرکت کننده دارای تخصص‌های مختلف در حوزه‌های متنوع بخش عمومی بودند، تلاش شد در خصوص تمام ابعاد پرداخت به ذینفع نهایی 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 مدیرکل 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 برنامه‌بودجه	-	-	کتبی

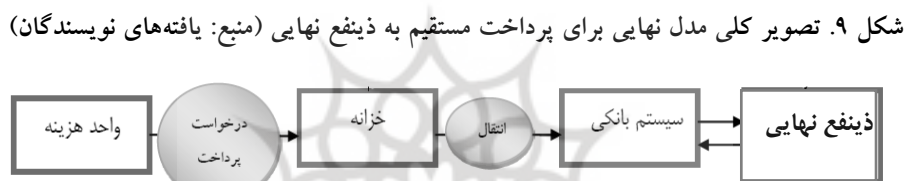
لازم به توضیح است پس از انجام مصاحبه با خبرگان برخی از نظرات به صورت کتبی نیز اخذ شد. مصاحبه‌ها تا اشباع نظری ادامه یافت. در جلسه‌های پایانی یافته‌های مصاحبه بیانگر تکراری بودن نظرها بود و تحلیل نظرها، از مشابَهت دیدگاه‌ها حکایت کرد. از این‌رو جلسه‌های مصاحبه با ۱۰۳۵ دقیقه و انجام ۱۸ مصاحبه خاتمه یافت. 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:

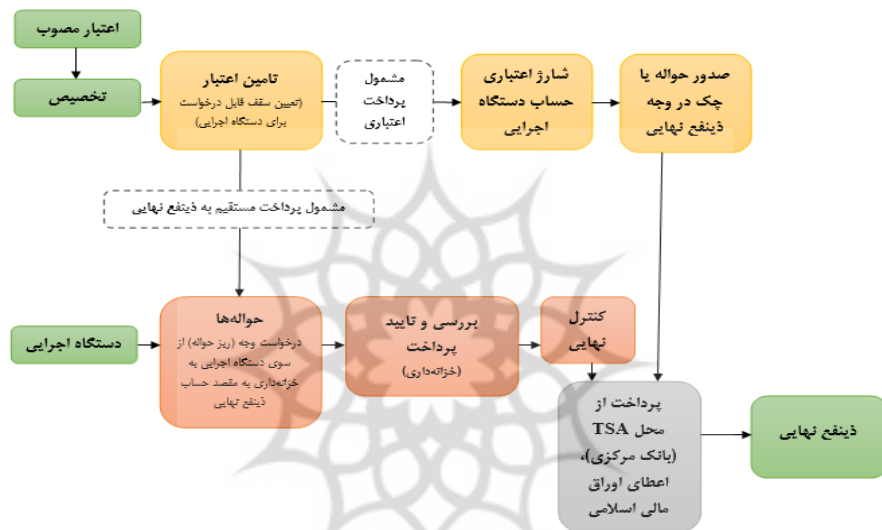


شکل ۱۰. مراحل پیاده‌سازی پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی (منبع: یافته‌های نویسندگان)



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

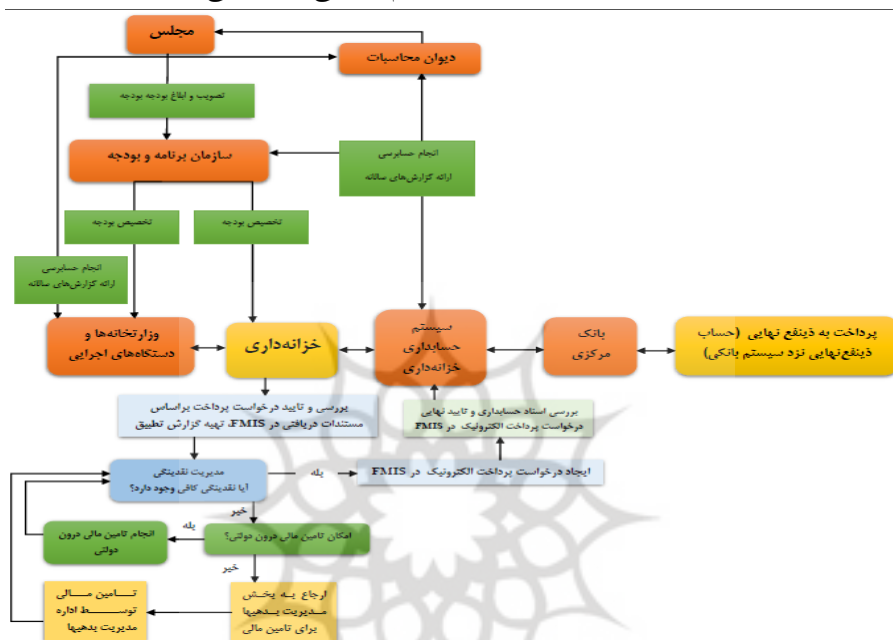
شکل ۱۱. تصویر مدل نهایی برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی و تخصیص اعتباری (منبع: یافته‌های نویسندگان)



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 تأیید دیوان محاسبات کشور، ابلاغی از سوی خزانه‌داری کل کشور در وجه ذینفع نهایی به‌طور مستقیم با دریافت اطلاعات به‌صورت 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 تعریف‌شده در شناسه

پرداخت و ذی‌نفع‌نهایی تجميع و امکان دسترسی به این اطلاعات را برای سازمان برنامه‌و بودجه فراهم می‌نماید.

شکل ۱۲. تصویر جزئی تر مدل نهایی برای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی (منبع: یافته‌های نویسندگان)



هرگونه واريز نقدي يا تسويه با اوراق مالي اسلامي غير نقدي توسط خزانه داري /خزانه معين استان ها كه به نيابت از دستگاه در وجه ذينفع نهايي به طور مستقيم پرداخت مي گردد، بايد مستند به فرآيند اعتباري مواد (۴) و (۵) آئين نامه اجرايي بند (ه) تبصره ۱۹ قانون بودجه ۱۴۰۱ باشد. جريان اعتباري فوق توسط سازمان، خزانه داري و دستگاه اجرايي ذي ربط قابل مشاهده و كنترل است. همچنين بر اساس اين آئين نامه سازمان برنامه و بودجه نسبت به ارائه سازو كار جمع آوري اطلاعات هزينه كرد بودجه از فرآيند اجراي بودجه در سكو يي يکپارچه مديريت مالي بخش عمومي به نحوي اقدام نمايد كه براي هر رويداد مالي و بودجه اي كه منجر به يک تراكنش پرداخت مي شود، شناسه يكتاي خدشه ناپذير و قابل انطباق با استاندارد شناسه گذاري بودجه و نظام حسابداري بخش عمومي ايجاد شود.

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 ذینفع نهایی می‌باشد. لازم به توضیح است که بر اساس قانون وظایف عملیاتی و بررسی رویه‌های موضوع این ماده از جمله شناسایی ذی‌نفع نهایی، 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 ذی‌نفع نهایی 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 پیشنهادها مهمی که در فرآیند ارائه شده قابل توجه می‌باشد تشکیل بازار تأمین 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 ذینفع نهایی 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 تأمین مالی در زمان وجود کسری استفاده کند:

- ماده ۱۲۵ قانون محاسبات: خزانه‌داری می‌تواند از حساب‌های سپرده برداشت کند.

- تنخواه گردان بانک مرکزی: خزانه‌داری می‌تواند معادل ۳٪ مبلغ بودجه سالانه را از بانک مرکزی تأمین نقدینگی کند.

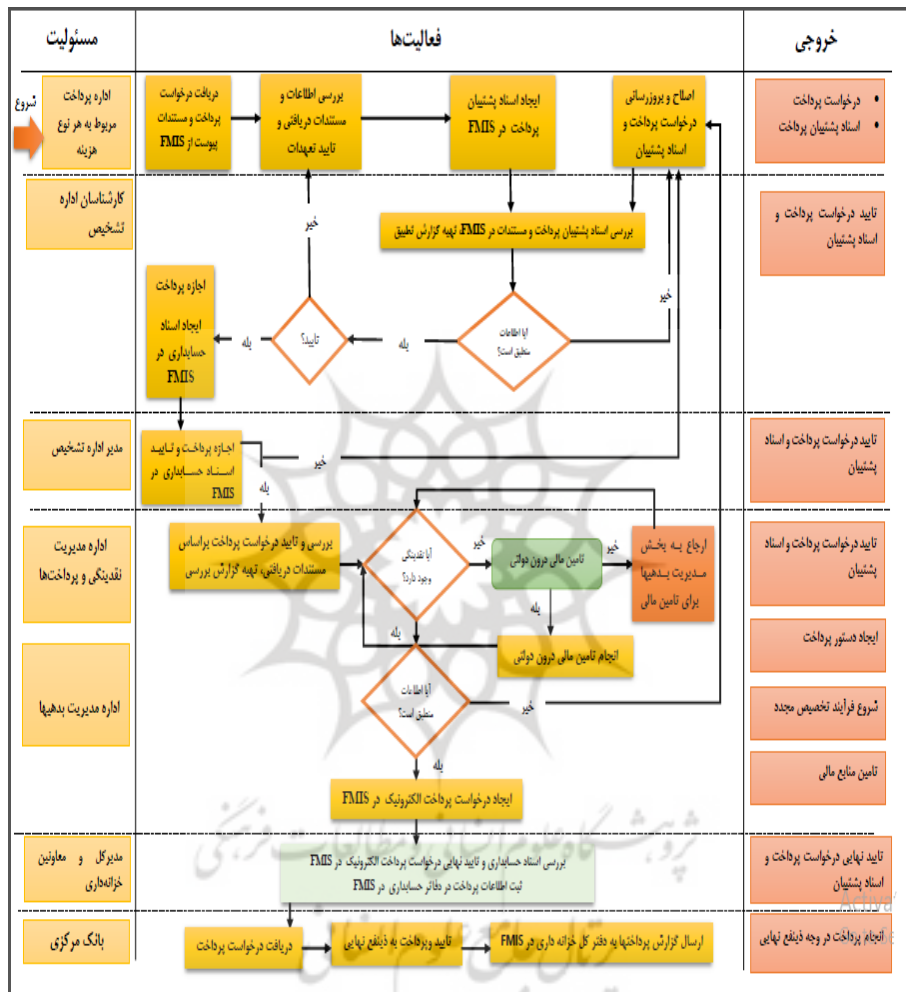
- فروش اوراق مالی اسلامی

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 به‌عنوان بخشی از این نظام مورد توجه قرار گیرد.

فرآیند نهایی پرداخت مستقیم به ذی نفع 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 می گردد:

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

بخش مربوطه	فعالیت	شرح
واحد هزینه	درخواست پرداخت	ارسال درخواست پرداخت از سوی واحد هزینه به خزانه‌داری درخواست پرداخت و اسناد پشتیبان آن باید از طریق IFMIS ایجاد شود.
اداره پرداخت مربوط به هر هزینه	تأیید مدارک پشتیبان توسط اداره پرداخت مربوط به هر هزینه	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 ذینفع نهایی در مبدأ
اداره پرداخت مربوط به هر هزینه	تهیه دستور پرداخت	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
اداره تشخیص	بررسی اولیه و تأیید پرداخت	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.
اداره تشخیص	ارسال درخواست پرداخت و اسناد پشتیبان	برای پرداخت‌های مستقیم، دستور پرداخت امضا شده، همراه با پیوست‌ها، برای پردازش بیشتر به اداره پرداخت مرکز خزانه‌داری ارسال می‌شود.
اداره مدیریت نقدینگی و پرداخت مرکز خزانه‌داری	بررسی درخواست پرداخت	رئیس اداره پرداخت مرکز خزانه‌داری، درخواست پرداخت را بررسی می‌کند تا مطمئن شود که تمام فرآیندهای مورد نیاز دنبال شده است.
معاونین و مدیرکل خزانه‌داری	تأیید نهایی درخواست پرداخت	رئیس اداره پرداخت مرکز خزانه‌داری درخواست پرداخت را برای تأیید و امضا توسط معاونین و مدیرکل خزانه‌داری همراه با مدارک پشتیبان ارسال می‌کند.

بخش مربوطه	فعالیت	شرح
بانک مرکزی	پرداخت در وجه ذینفع نهایی	درخواست پرداخت به بانک مرکزی ارسال می شود تا پرداخت در وجه ذینفع نهایی انجام شود. این مرحله شامل دستورالعمل های پرداخت است که به صورت خودکار انجام می شود.
خزانه داری و واحد هزینه	نگهداری اسناد پرداخت	پس از تسویه صورتحساب، نسخه های دستور پرداخت به صورت الکترونیکی و به شرح ذیل بایگانی می شود: اصل درخواست پرداخت به همراه اصل اسناد پشتیبان نزد خزانه داری نگهداری می شود. واحد هزینه باید درخواست پرداخت تأیید شده را همراه با نسخه های مربوطه از اسناد پشتیبان بایگانی کند.
خزانه داری و واحد هزینه	ارسال تراکنش ها پس از تأیید	دستور پرداخت به عنوان «پرداخت» امضا می شود، تراکنش به طور خودکار در IFMIS به روز می شود و کاربر فقط باید تراکنش را تطبیق دهد. کاربر باید اطمینان حاصل کند که طبقه بندی حسابداری در مورد پرداخت صحیح و متناسب با ماهیت تراکنش و پرداخت های آن است. برای واحدهایی که از IFMIS استفاده نمی کنند، تراکنش پرداخت باید پس از ارسال پرداخت ها به خزانه داری برای پرداخت مستقیم، در دفتر کل ثبت شود. تمامی کنترل ها به صورت سیستمی می باشد.

بر اساس بررسی های انجام شده الزامات لازم برای استقرار کامل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در ایران به شرح ذیل ارائه می شود:

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

فرصت های بهبود وضع موجود	پیشنهادهای
۱. اعطای اختیارات کافی به خزانه داری برای مدیریت نقدینگی و بدهی. ۲. قوانین و مقررات به صورت پراکنده در قانون بودجه بیان شده است.	۱. تدوین قوانین و مقررات لازم برای آن که مدیریت نقدینگی و مدیریت بدهی به عنوان دو رکن اساسی در خزانه داری تعریف و اجرا شود؛ زیرا یکی از الزامات دستیابی به پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی همان مدیریت نقدینگی می باشد. ۲. اختیار تشکیل یک بازار پول درون دولتی برای مدیریت نقدینگی و تأمین نیازمندی های نقدی که زمینه ی

فرصت‌های بهبود وضع موجود	پیشنهادهای
	تشکیل بازار اعتبار دولتی نیز فراهم می‌شود. ۳. شفاف‌تر نمودن روابط پولی و بانکی دولت و بانک مرکزی ۴. برخی قوانین و مقررات در قانون بودجه به‌صورت پراکنده بیان شده است که نیاز به یک قانون جامع و مدون برای اجرایی شدن آن‌ها ضروری است. ۵. تدوین قوانینی برای اصلاح ساختار بودجه، حسابداری و حسابرسی دستگاه‌های اجرایی، تهیه گزارش‌های مالی و مدیریت ریسک پیشنهاد می‌شود. 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. ۷. تدوین قوانین لازم برای حسابرسی مالی/رعایت در سطح وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی و خزانه‌داری. ۸. تدوین قوانین لازم برای اجرایی نمودن حسابرسی فناوری اطلاعات دستگاه‌های اطلاعاتی. ۹. تدوین قوانین لازم برای استقرار واحد حسابرسی داخلی در خزانه‌داری و وزارتخانه‌ها و تهیه گزارش حسابرسی داخلی. ۱۰. تدوین قوانین لازم برای گزارش ریسک و کنترل سالانه. ۱۱. تدوین قوانین لازم برای اجرایی نمودن حسابرسی عملکرد در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی. ۱۲. تدوین قوانینی برای تخصیص یک‌باره هزینه‌های جاری ۱۳. تدوین قوانین لازم برای ارتقای کارکردهای خزانه‌داری و تبدیل آن به یک خزانه‌داری مدرن برای مدیریت نقدینگی (تأمین مالی و سرمایه‌گذاری).
استقرار ماژول‌هایی از سیستم اطلاعات	۱. اسناد پرداخت باید از درون FMIS استخراج شوند.
FMIS	

فرصت‌های بهبود وضع موجود	پیشنهادهای
مدیریت مالی	۲. خزانه‌داری مرکزی تمام دستورات پرداخت را به صورت الکترونیکی از FMIS به RTGS/ACH، بدون هیچ گونه مداخله دستی ارسال کند. ۳. پیاده‌سازی کامل سیستم اطلاعاتی مدیریت مالی یکپارچه پیشرفته با همکاری مراکز حرفه‌ای و دانشگاه‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده نرم‌افزارهای بخش عمومی. ۴. مدل IFMIS حداقل شش حوزه کلیدی را پوشش دهد: بودجه، خزانه‌داری، حسابداری و مدیریت بدهی عمومی، مدیریت نقدینگی و مدیریت پرداخت. 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. ۶. تأسیس سازمان انفورماتیک مالی دولتی برای پردازش، ذخیره و بازیابی اطلاعات مالی بخش عمومی و با پیاده‌سازی کامل FMIS.
کارکردهای خزانه‌داری	۱. اعطای اختیارات خزانه‌داری برای مدیریت نقدینگی و بدهی ۲. توجه بیش‌تر به موضوع تحلیل‌شناسی داده‌ها ۱. بازنگری ساختار و وظایف خزانه‌داری، فرانسه و برزیل الگوهای مناسبی می‌باشند. ۲. مدیریت نقدینگی و بدهی به عنوان دو رکن اساسی در خزانه‌داری تعریف و اجرا شود. 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.
تمرکز وجوه نقد و استقرار حساب واحد خزانه (TSA) و مدیریت حساب‌های بانکی	۱. حساب واحد خزانه مستقر شده است ولی تجمیع حساب‌ها در بانک مرکزی به‌طور کامل انجام نشده است. ۲. برخی از صندوق‌های فرا بودجه‌ای مهم مانند حساب هدفمندی یارانه‌ها در خارج از حساب واحد خزانه نگهداری می‌شوند. 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. 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

فرصت‌های بهبود وضع موجود	پیشنهادهای
۳. تجمیع حساب‌ها در بانک مرکزی هنوز به‌طور کامل انجام نشده است. ۴. عدم انتقال حساب‌های فرعی شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نفت ۵. استتکاف برخی از شرکت‌های دولتی و دانشگاه‌ها از اجرای قانون حساب واحد خزانه	گرفت. ۳. فهرستی از حساب‌های بانکی موجود برای استفاده در عملیات FMIS و TSA وجود داشته باشد و مرتباً به‌روز شود.
۱. استقرار کامل استانداردهای حسابداری بخش عمومی ۲. اجرای کامل حسابداری تعهدی ۳. شناسایی کامل دارایی‌ها و بدهی‌های دولت ۴. تهیه صورت‌های مالی توسط وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ۵. تکمیل نقشه حساب‌های یکپارچه مدیریت حسابداری و گزارشگری مالی	۱. خزانه‌داری باید حسابداری خود را داشته باشد و به‌صورت مستقل گزارش‌های دریافت و پرداخت و نقدینگی تهیه کند. ۲. دستگاه‌های اجرایی هم باید حسابداری خود را داشته باشند و گزارش‌ها مالی در سطح وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ارائه کنند. ۳. لزوم ایجاد گزارشگری مالی در سطح دستگاه‌های اجرایی. ۴. لزوم استقرار مدیر ارشد مالی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی برای بهبود عملکرد دولت. ۵. استقرار کامل استانداردهای حسابداری بخش عمومی ۶. اصلاح نقشه حساب‌ها ۷. استفاده از فناوری‌های نوین مانند بلاک چین (دفاتر توزیع شده) ۸. استفاده از فناوری‌های نوین همچون XBRL برای استاندارد کردن اطلاعات بخش عمومی و ارتقای عملیات گزارشگری و تحلیل‌شناسی داده‌ها ۹. حسابداری دستگاه‌های اجرایی شامل: اجرای حسابداری بودجه: بر اساس مبنای نقدی اجرای حسابداری عمومی: بر اساس مبنای تعهدی تهیه صورت‌های مالی
۱. حسابرسی توسط دیوان محاسبات ۲. حسابرسی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اصلی توسط دیوان محاسبات	۱. استقرار حسابرسی داخلی در خزانه‌داری و وزارتخانه‌ها ۲. حسابرسی وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اصلی توسط دیوان محاسبات
استقرار کنترل‌های لازم، مدیریت	

پیشنهادهای	فرصت‌های بهبود وضع موجود	
۳. انجام حسابرسی فناوری اطلاعات در کل فرآیند نظام مدیریت مالی عمومی هوشمند دولت ۴. حسابرسی زیر مجموعه دستگاه‌های اصلی توسط مؤسسات حسابرسی		حسابرسی و نظارت مالی
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 (تطبیق و گزارش) توسط CT از طریق فرآیندهای خودکار پشتیبانی شده توسط FMIS انجام شود. ۵. حسابداری عملیات TSA (ثبت کلیه جریان‌های 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. تأسیس 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.	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	زیرساخت‌های لازم
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	۱. آگاهی بخشی به دستگاه‌های اجرایی از پیامدهای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی	ابعاد اجتماعی و مدیریت تغییر

فرصت‌های بهبود وضع موجود	پیشنهادهای
۲. برگزاری کلاس‌ها و کارگاه‌های آموزشی ۳. جلب حمایت مدیران ارشد دستگاه‌های دولتی در اجرای پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی	حاکم افزایش یابد. 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. ۳. آموزش فنی برای کاربران نهایی و مدیران، در کل فرآیند، به صورت مداوم، ادامه یابد. 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.

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 مورد نیاز 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 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 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، 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 بخش عمومی ایران، با تحلیل مضمون و تبیین نتایج بهبودیافته است. در نتیجه، این پژوهش نه تنها با ارائه مدلی نهایی برای پرداخت‌ها و شناسایی نقاط بهبود، بلکه با ارائه پیشنهادهای مؤثر 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 مؤثری در بهبود نظام مالی کشور داشته باشد.

سپاسگزاری

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

تعارض منافع

تعارض منافع ندارم.

ORCID

Ali Rahmani
Ali Shirzad
Marziyeh Nourahmadi

 <https://orcid.org/0000-0003-0323-3857>
 <https://orcid.org/0000-0002-9804-6407>
 <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>.

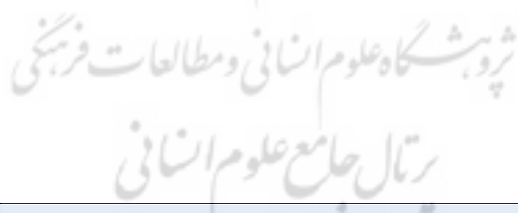
References

- Allen, R., Hemming, R., & Potter, B. (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/10.1191/1478088706qp0630a>
- 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., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. Washington, DC: International Monetary Fund.
<https://doi.org/10.5089/9781475531091.071>
- Cirasino, M., Baijal, H., Garcia, A., & Kitchlu, R. (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: 10.9790/5933-1001034959
- 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>

Reference [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: رحمانی، علی، شیرزاد، علی، نوراحمدی، مرضیه. (۱۴۰۴). نخستین گام به سوی شفافیت مالی: طراحی مدل پیشرفته پرداخت مستقیم به ذی نفع نهایی، *مطالعات تجربی حسابداری مالی*، ۲۲(۸۶)، ۱-۳۷. DOI: 10.22054/qjma.2024.80788.2596



Empirical Studies in Financial Accounting is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی