وظایف خزانه و مدیریت نقدینگی*

ریچارد آلن و دانیل توماسی**

موضوع مدیریت مخارج دولت از خلاءهای موجود در مطالعات اقتصادی است که به آن کمتر توجه شده است. به‌عنوان مثال با آنکه چند سال از استقلال کشورهای عضو اتحاد جماهیر شوروی سابق می‌گذرد، اصلاحات مالی در آنها به‌طور کامل انجام نشده است. اصلاحات بودجه‌ای، حسابرسی و اصلاح نظام نظارتی، نمونه‌هایی از این موارد هستند. در این مقاله به موضوع مدیریت نظام خزانه‌داری نظیر وظایف خزانه، مدیریت بدهی و پول نقد، حسابداری و گزارش‌دهی، مدیریت بدهی دولت، مدیریت داراییهای دولت و ارتباط با بانک مرکزی پرداخته می‌شود.

واژه‌های کلیدی: مدیریت نقدینگی، وظایف خزانه، مدیریت مالی

۱. وظایف خزانه

همه دولتها موظف به تضمین اجرای مؤثر بودجه و مدیریت مناسب منابع مالی خود هستند. دستگاههای خرج‌کننده باید وجوه مورد نیاز خود را برای صرف بودجه، به موقع دریافت کنند و هزینه استقراض دولت کم شود. مدیریت صحیح داراییهای مالی و بدهیها نیز ضروری است.

مدیریت مالی در هر کشور فعالیتهای متفاوتی نظیر تدوین سیاست مالی، تهیه و تدوین بودجه، اجرای بودجه، مدیریت عملیات مالی، قوانین حسابداری و ابزار کنترلی، حفظ و نگهداری نسخه‌ای از داده‌های تاریخی و نسبی، ممیزی و ارزیابی عملکرد مالی و نتایج برنامه‌ها و سیاستهای دولت را دربرمی‌گیرد. در

---

*این متن ترجمه فصل نهم کتاب *"مدیریت مخارج عمومی، کتابی مرجع برای کشورهای در حال گذار"* است که توسط کارشناسان دفتر تحقیقات و سیاستهای مالی در معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی ترجمه شده است.

** Richard Allen and Daniel Tommasi, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries,* 2001, Organization for Economic Cooperation and Development

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

گستره وسیع مدیریت مالی، وظیفه خزانه دستیابی به مجموعه اهداف ذکر شده است و در واقع، بعضی از فعالیتهای زیر یا تمامی آنها را پوشش می‌دهد. (تر – میناسین، پارنت، مارتینز - مندس، ۱۹۹۵) [1]

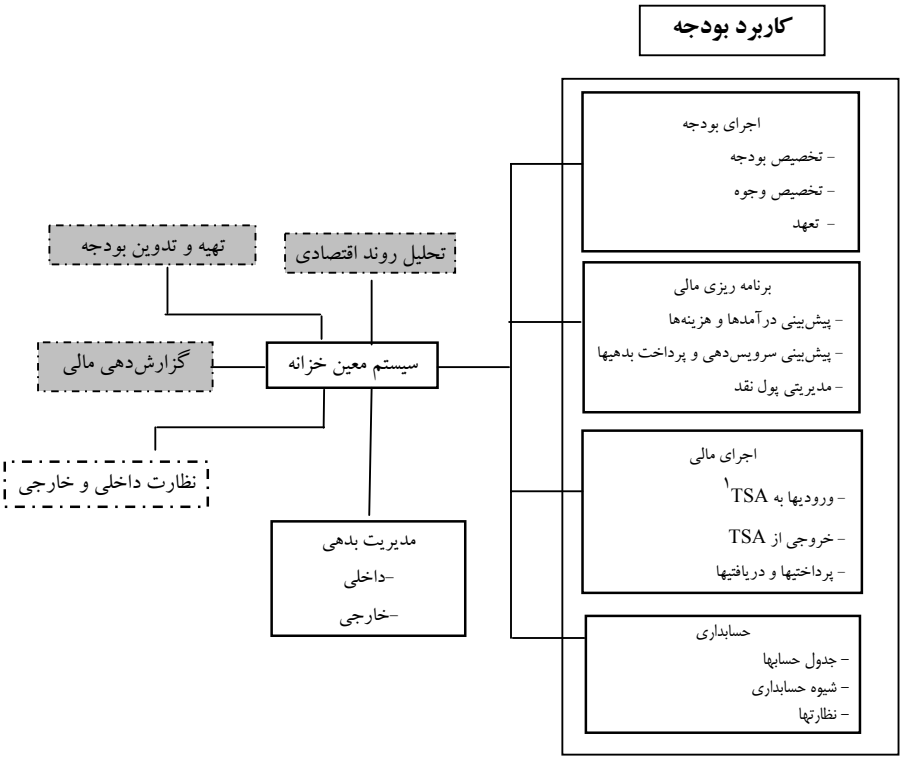
- مدیریت پول نقد،
- مدیریت حسابهای بانکی دولت،
- حسابداری و گزارش‌دهی،
- برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی جریان نقدی،
- مدیریت بدهی دولت و تضمین‌ها،
- مدیریت کمکهای بین‌المللی و سرمایه‌گذاریهایی که از طریق کمک‌های بین‌المللی انجام می‌شود،
- مدیریت داراییهای مالی.

برای انجام این فعالیتها، سازماندهی و تقسیم مسئولیتها در کشورهای مختلف، متفاوت است. در بعضی از کشورها، خزانه فقط بر وظایف مدیریت پول نقد و مدیریت بدهی متمرکز می‌شود (این موضوع در این بخش مورد بررسی قرار می‌گیرد). در تعداد کمی از کشورها، یک دفتر مستقل وظیفه کنترل مدیریت بدهی را برعهده دارد. در کشورهای دیگر، خزانه وظیفه اجرای بودجه و حسابداری را نیز به عهده دارد. حوزه خزانه، اغلب تابع وزارت دارایی است اما در بعضی از کشورها، این بخش مستقل از وزارت دارایی عمل می‌کند. در چنین مواردی هماهنگی بیشتر بین خزانه و وزارت دارایی ضروری است، به‌دلیل آنکه اجرای بودجه باید براساس اولویتهای مشروح در بودجه باشد. در کشورهای در حال گذار، بهتر است خزانه بخشی از وزارت دارایی یا وابسته به آن باشد زیرا ایجاد هماهنگی بین مراکز دولتی اغلب ضعیف است.

نمودار (۱) وظایف اصلی خزانه را شرح می‌دهد. (حوزه‌های درون مربعهای نقطه چین را اغلب، سیستم‌های جداگانه انجام می‌دهند).

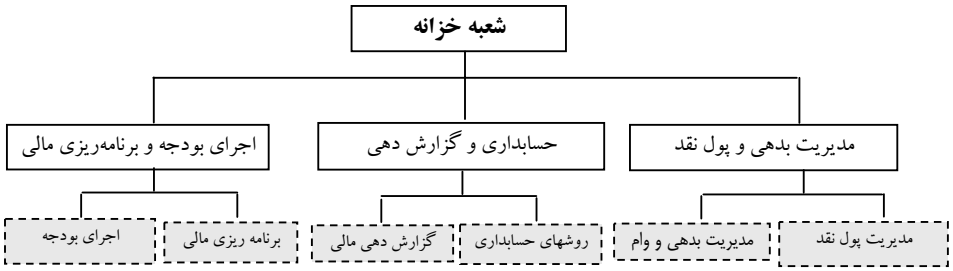
1. Ter – Minassin, Parente, Martinez – Mendes

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]



نمودار ۱. مهم‌ترین وظایف خزانه‌داری

نمودار (۲) یک ساختار تشکیلاتی پیشنهادی برای خزانه است که در آن حوزه‌ها به‌طور مستقل، وظایف اصلی نظیر مدیریت بدهی و پول نقد، حسابداری و گزارش‌دهی و اجرای بودجه و برنامه‌ریزی مالی را انجام می‌دهند.



نمودار۲. ساختار فرضی تشکیلات خزانه

---

۱. حساب یکطرفه خزانه (TSA: Treasury Single Account)

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۲. مدیریت بدهی و پول نقد

۱-۲. اهداف

مدیریت پول نقد دارای اهدافی نظیر کنترل مخارج کل، اجرای مؤثر و کارآمد بودجه، کاهش هزینه استقراض دولت و افزایش هزینه فرصت و کارایی منابع است. کنترل پول نقد، یکی از عناصر کلیدی در اقتصاد کلان و مدیریت بودجه است. البته مدیریت بودجه، باید یک سیستم مناسب کنترل پول نقد را برعهده داشته باشد زیرا هیچ جایگزینی برای بررسی صحت اجرای بودجه وجود ندارد.

اجرای کارآمد بودجه نیازمند آن است که مطالبات براساس ضوابط قراردادها پرداخت شود، درآمدها به موقع وصول شود، هزینه‌ها کاهش یابد و با کمترین نرخ بهره ممکن استقراض شود یا از طریق انتشار اوراق درآمدزا، پول اضافی ایجاد شود. همچنین پرداختها باید براساس موعد پرداخت به دقت زمان‌بندی شود.

در گذشته، بیشتر دولتها به مسائل مربوط به مدیریت کارآمد پول نقد، توجه کافی نداشتند. فرایند اجرای بودجه و مدیریت جریانهای نقدی، فقط برای نظم و ترتیب مسائل حقوقی و اجرای آنها متمرکز شده بود، در حالیکه بانک مرکزی هر روز به پول نقد نیاز داشت. واحدهای خرج‌کننده نیز به هزینه‌های استقراض توجه نمی‌کردند زیرا بهره پرداختی آنها را وزارت دارایی قبلاً در بودجه در نظر گرفته بود.

گارام فالوی[1] (۱۹۹۶) معتقد است برنامه‌ریزی متمرکز، میراثی سازمانی و نهادی به جا گذاشته که در آن مرزهای بین بخشهای بانکداری و بخشهای مربوط به بودجه به‌طور شفاف تعریف نشده است. در واقع، به این نکته توجهی نمی‌شد که پول بدون استفاده به‌دلیل نداشتن عواید حاصل از بهره، هزینه‌بر است و استقراض که به‌دلیل کمبود منابع پول نقد در سطح کل، ضرورت می‌یابد، مخارج آتی را به سبب پرداختیهای آتی بهره آن، افزایش می‌دهد. در واقع، اهمیت مدیریت بدهی و پول نقد در رفع نیازهای استقراض بخش دولتی و در نتیجه هدایت سیاستهای پولی و مالی، شناخته نشده بود. به هرحال، این واقعیت وجود دارد که اعتبار اعطایی نظام بانکی به دولت، یک هدف کلیدی در اقتصاد کلان و یک شاخص عملکرد در برنامه‌های مالی است. صندوق بین‌المللی پول نیز آن را در نظر گرفته و حمایت می‌کند و جدایی فزاینده میان فعالیتهای بانک مرکزی و بودجه دولت نیز اهمیت مدیریت کارآمد پول نقد را مشخص می‌کند. تمرکز بر بهبود عملکرد مالی نیز بر مدیریت وجوه نقد تأثیر گذاشته است و در این راستا برخی کشورها اصلاحاتی را برای ایجاد کنترل بیشتر بر وجوه نقد برای مراکز صرف‌کننده اعتبار، اعمال کرده‌اند و به توسعه ابزارهای تضمین‌کننده انضباط کل بخش مالی اقدام کرده‌اند.

1. Garamfalvi

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۲-۲. تمرکز موازنه پول نقد و حساب یک‌طرفه خزانه

الف- متمرکز کردن موازنه پول نقد

برای کاهش هزینه‌های استقراض و افزایش سپرده‌های با بهره، عملیات موازنه پول باید کاهش یابد. در کشورهایی که وجوه از یک سیستم تنخواه‌گردان برداشت می‌شود، گاهی اوقات دستگاههای هزینه کننده، موازنه‌های بیهوده‌ای را در حسابهای بانکی خود جمع می‌کنند. این موازنه‌ها موجب افزایش نیاز به استقراض دولتها، برای پرداختهای مالی بعضی از دستگاههای هزینه‌کننده خود می‌شود، حتی اگر دیگر دستگاههای هزینه‌کننده، پول مازاد داشته باشند. همچنین هنگامی که حسابهای دستگاههای هزینه کننده نزد بانکهای تجاری نگه داشته شود، موازنه‌های بیهوده موانع موجود در محدودیت اعتبارات را با دادن منابع مازاد به بخش بانکداری از میان برمی‌دارد.

موازنه‌های پولی از طریق یک حساب یک‌طرفه خزانه بهتر متمرکز می‌شود.[۱] دولت با این حساب یا مجموعه‌ای از حسابهای به‌هم پیوسته، می‌تواند تمام پرداختها را انجام دهد. در چارچوب مفهوم حساب یک‌طرفه خزانه، روشهای مختلفی برای متمرکز کردن مبادلات و جریانات نقدی وجود دارد. این روشها را می‌توان به این ترتیب طبقه‌بندی کرد:

حساب یک طرفه خزانه و نظارتهای حسابداری متمرکز: درخواستهای پرداخت و اسناد آنها (برای مثال فاکتورها) به خزانه فرستاده می‌شود و خزانه آنها را کنترل و برای پرداخت آنها برنامه‌ریزی می‌کند. خزانه جریان صورت حسابهای معوق را اداره می‌کند.

حساب یکطرفه"انفعالی"[۲] خزانه فقط شامل یک حساب مرکزی: دستگاههای هزینه‌کننده پرداختها را به‌طور مستقیم و با یک حساب یک طرفه خزانه انجام می‌دهند. خزانه با برنامه اجرای بودجه، برای کل مبلغ معاملات، محدودیت اعمال می‌کند اما همه معاملات را کنترل نمی‌کند.

حساب یک طرفه انفعالی خزانه شامل حسابهای فرعی: در این موارد، حساب یک طرفه خزانه به ترتیب زیر است:

- وزارتخانه‌ها حسابهایی را در بانک مرکزی دارند که این حسابها، حسابهای فرعی خزانه است.
- دستگاههای هزینه کننده، حسابهای خود را طبق مجوز خزانه، نزد بانک مرکزی یا بانکهای تجاری نگهداری می‌کنند.

---

۱. این مفهوم به قانون سال ۱۷۸۷ مجلس انگلیس (جرج سوم) بر می‌گردد که در حال حاضر نیز برای حسابهای دولت مرکزی اعمال می‌شود.

2. Passive

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

- حسابهای دستگاههای اجرایی بودجه، حسابهای تراز صفر هستند. با تصویب پرداختهای ویژه، مبالغ مورد نظر به این حساب منتقل می‌شوند یا بانکها تا حد معینی که خزانه مشخص کرده است ملزم به پرداخت می‌شوند.
- حساب دستگاههای اجرایی بودجه، در پایان هر روز به صورت خودکار بسته می‌شود. (در مواردی که زیرساختهای بانکداری، تهاتر روزانه را پذیرفته است)
- بانک مرکزی در پایان هر روز موجودی دولت را که تراز همه حسابهای دولت است، متمرکز و تلفیق می‌کند. این سیستم مجاز به انجام چنین عملیاتی است و نیاز به مقررات متنوع بانکی ندارد. پرداختها نیز از طریق بانکهایی که براساس رقابت برگزیده شده‌اند، انجام می‌شود.

نمودار (۱-۳) مدلی را نشان می‌دهد که پرداختهای معاملات، در حساب یک طرفه خزانه متمرکز شده است که می‌تواند همان‌طور که شرح داده شد به‌طور فعال یا انفعالی باشد. نمودار (۲-۳) حالتی است که در آن حساب یک طرفه انفعالی خزانه دربرگیرنده حسابهای فرعی است.

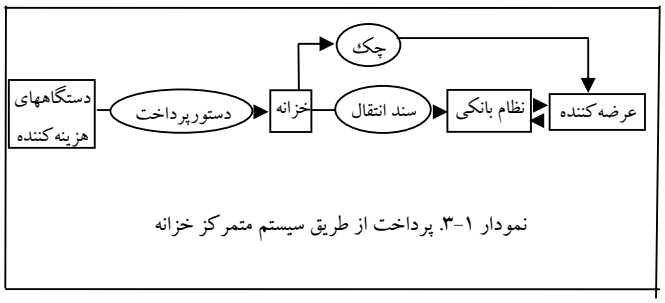
هنگامی که بانک مرکزی دارای شعبه‌های کافی در شبکه ارتباطی منطقه نیست یا ظرفیت انجام حجم بزرگ مبادلات مربوط به پرداختها و دریافتهای دولت را ندارد، انجام عملیات بانکی شعبه‌ای به یک نماینده مالی (به‌طور معمول به یک بانک تجاری مجاز) محول می‌شود. نماینده مالی پرداختها را از سوی خزانه انجام می‌دهد و بانک مرکزی همه پرداختهای مرتبط با عملیات دولت را به‌عنوان بدهی نزد خود نگه می‌دارد و نماینده دولت به‌طور روزانه همه درآمدها را در حساب یکطرفه خزانه نزد بانک مرکزی، سپرده‌گذاری می‌کند. این نظام بانکداری می‌تواند در مواردی که پرداختها از طریق خزانه مسیردهی می‌شود یا دستگاههای اجرایی بودجه به‌طور مستقیم مسئول پرداختهای مجاز هستند، مورد استفاده قرار گیرد.

در بعضی کشورها، ضعف در نظام بانکداری و کمبود فن‌آوری زیرساختها، مانعی برای ترکیب ترازهای نقدی متمرکز با فرایند پرداختهای غیرمتمرکز است. پردازش مرکزی پرداختی برای معاملات دستگاههای اجرایی بودجه در مناطق دوردست، مانعی برای اجرای بودجه است. از نظر جغرافیایی، واحدهای هزینه دور از مرکز می‌توانند حسابهای بانکی مجزا داشته باشند و با پیش‌پرداختهای تنخواه‌گردان اداره شوند. به این معنا که پیش‌پرداخت جدید براساس ارائه هزینه‌های پرداخت پیشین انجام می‌شود. این گزینه در نمودار گردشی (۳-۳) نشان داده شده است.

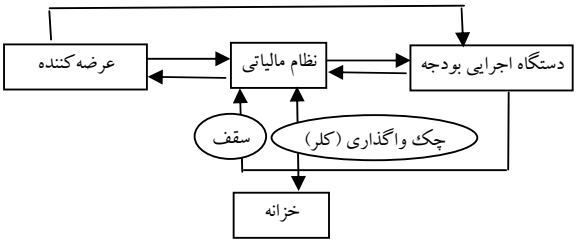
مقررات سازمانی هرچه باشد، تمرکز تراز نقدی باید تمامی حسابهای دولت را که برای معاملات پرداختی استفاده شده است مانند حسابهای مدیریت شده با وجوه فرابودجه‌ای پوشش دهد. یک نظام معین مالی که در آن تمام معاملات ثبت می‌شود، می‌تواند هم برای کنترل حسابداری متمرکز یا غیرمتمرکز و هم برای سیستم‌های پردازش پرداخت، مناسب باشد.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

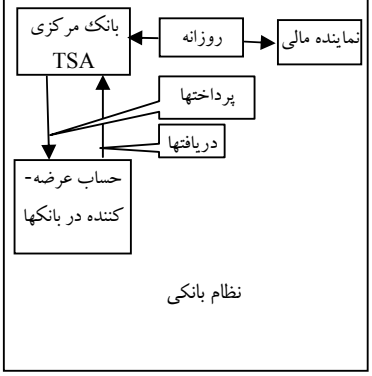
نمودار ۳. سه مورد از نظامهای پرداخت هزینه



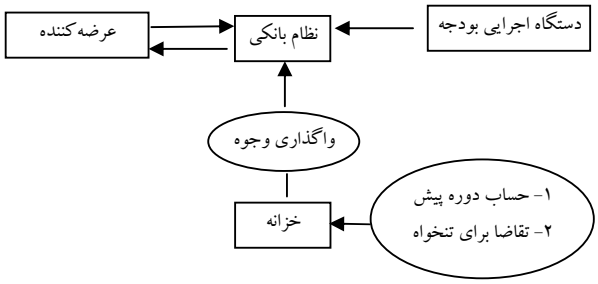
نمودار ۱-۳. پرداخت از طریق سیستم متمرکز خزانه



نمودار ۲-۳. پرداخت از طریق حسابهای بانکی دستگاههای اجرایی



نظام بانکی



نمودار ۳-۳. پرداخت از طریق سیستم تنخواه‌گردان

ب- طراحی نظام مدیریت پول نقد

به لحاظ مدیریت پول نقد، روشهای مختلف متمرکز کردن موازنه پول نقد، نتایج یکسانی دارند. در اولین مرحله به نظر می‌رسد، زمانی که پرداختهای معاملات و کنترل حسابداری با مسئولیت کامل خزانه است،

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

مدیریت نقدی و کنترل مخارج کاراتر عمل می‌کند. در کشورهایی با حاکمیت ضعیف، به‌ویژه کشورهایی که خزانه مسئولیت انتخاب عرضه‌کنندگان را برای پرداخت دارد، تمرکز کنترلهای حسابداری و مدیریت مرکزی جریان نقدی می‌تواند موجب ناکارایی و حتی فساد شود. برای مثال، پرم‌چاند[1] (۱۹۹۵) معتقد است:

برخی در شناسایی دوباره سیستم خزانه نه فقط مسئولیت بررسی دقیق پرداختها را یادآوری می‌کنند بلکه به مسئولیت این واحد برای بررسی حسابها نیز توجه دارند. هرچند چنین اقدامی می‌تواند شکاف بین مسئولیت هزینه و قدرت پرداختی را بیشتر کند. علاوه بر این تجربه نشان داده است که خزانه مانند بانکهای تجاری از کمترین مقاومت در برابر فشارهای سیاسی برخوردار است. گریز و سیاست‌گرایی نمی‌تواند از طریق شناسایی دوباره سیستم خزانه بهبود یابد. رعایت نظم و انضباط یکی از ارکان ضروری مدیریت مالی کارآمد دولت است که با افزایش ابزارهای کنترلی، بررسیهای دوره‌ای، تقویت پاسخ‌گویی، افزایش مشارکت شهروندان و مهم‌تر از همه، با شفافیت تضمین می‌شود.

سیستم انفعالی حساب یک‌طرفه خزانه، این مزیت را دارد که دستگاههای اجرایی بودجه را مسئول مدیریت داخلی می‌کند و کنترل مرکزی نقدینگی را نیز انجام می‌دهد. در کشورهای در حال گذار با مشکلاتی که در مورد ترازهای نقدینگی وزارتخانه‌های کلیدی و قدرتمند و (EBF[2])ها وجود دارد، احتمال آن هست که یک حساب انفعالی یک‌طرفه خزانه که دربرگیرنده حسابهای متمرکز شده در بانک مرکزی است، کنترل بهتری از نقدینگی کل به دست دهد تا سیستمی با حسابهای مختلف نزد بانکهای گوناگون.

در واقع آثار اصلاح نظام مدیریت نقدینگی بر مدیریت بودجه در دستگاههای اجرایی بودجه باید مورد توجه قرار گیرد و اصلاح سیستم موجب کارایی هزینه‌ها شود. اجرای سیستم مرکزی مدیریت نقدینگی مشکلات مهمی را برای بخش‌های مرکزی وزارتخانه‌های کلیدی ایجاد نمی‌کند اما در بخشهای منطقه‌ای، سیستم پرداخت سازمانی باید نظام مدیریت عمومی و زیرساختهای بانکداری را در کشور مربوط، مورد توجه قرار دهد.

در بسیاری از کشورها روند طبیعی مدیریت نقدینگی می‌تواند شامل تمرکز معاملات در سطوح مرکزی از طریق حساب یکطرفه خزانه، و استفاده از روش تسریع پیش پرداختها برای دستگاههای مناطق دور باشد.

به‌دلیل آنکه بعضی از کشورها بخش بیشتر نقدینگی خود را صرف معاملاتی می‌کنند که در سطوح مرکزی انجام می‌شود (برای مثال پرداخت بدهیها و هزینه‌هایی که بخشهای مرکزی وزارتخانه‌ها مدیریت

1. Premchand
2. Europen Business Forum

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

می‌کنند) یا پرداختهایی که در تاریخ مشخصی سررسید می‌شوند (برای مثال پرداختهای دستمزد)، باید بخش مهم تراز نقدینگی متمرکز باشد.

به‌جز مناطق دور دست، مواردی مانند فن‌آوری مدرن (ارتباط الکترونیکی)، ارتباط بین دستگاههای اجرایی بودجه، بانک مرکزی (یا بانکهای تجاری)، خزانه‌داری را تسهیل می‌کند. اما وجود حسابهای بانکی متعدد در کشورهایی که زیرساختهای بانکی توسعه یافته‌ای ندارند می‌تواند مانع اجرای تهاتر مناسب روزانه و برنامه‌های تمرکز و تلفیق باشد.

پیش از هر اصلاحی در سیستم‌های مدیریت نقدینگی، باید آثار آن بر نظام بانکی ارزیابی شود. در بعضی کشورها، هدف ضمنی مقررات مدیریت نقدینگی، حمایت از بانکهای ناتوان است. بازسازی ساختار نظام بانکی در این کشورها یک موضوع سیاستی است که باید مورد توجه قرار گیرد. از سوی دیگر در برخی کشورها، محول کردن مدیریت حسابهای دولتی به بانکهای تجاری، آنها را با مشکلات جریان نقدی مواجه می‌کند، به‌ویژه اگر خزانه‌داری قادر نباشد، تعهدات خود را انجام دهد.

متمرکز کردن جریانهای نقدی موجب رسیدگی به‌موقع پرداختها می‌شود اما دستگاههای اجرایی موجب رهایی بودجه از قید ضرورت گزارش‌دهی نمی‌شوند زیرا نظارت مؤثر بر اجرای بودجه، نیازمند رسیدگی به تعهدات و بررسی مخارج است.

ج- حسابداری و گزارش‌دهی

در بسیاری از کشورها خزانه‌داری مسئول تدوین و توسعه جداول حسابها، حفظ استانداردهای حسابداری دولتی براساس مشاوره با متخصصان و سازمانهای بین‌المللی و بهبود قوانین و مقررات حسابداری دولتی است. همچنین خزانه‌داری ارائه گزارش اجرای بودجه و تأمین مالی به دولت را برعهده دارد. تهیه گزارشهای دیگر مالی قانونی (شش ماهه اول، گزارشهای پایانی سال، گزارشهایی برای کمیسیون اروپایی در مورد استفاده از صندوق اتحادیه اروپا) و تولید آمارهای مالی دولت طبق قوانین کمیسیون اروپا و صندوق بین‌المللی پول نیز به عهده خزانه است.

۳-۲. مسائل کارایی

الف- وصول مالیات

کاهش وقفه زمانی بین دریافت پول نقد و مصرف آن برای تأمین مالی مخارج، امری ضروری است. در واقع درآمدها باید به سرعت مراحل مختلف را طی کرده و آماده مصرف شوند. بانکهای تجاری به دلیل بهره‌مندی از ویژگی زیرساختاری بخش بانکی، بیش از اداره‌های مالیاتی، توانایی وصول درآمدها را دارند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

بنابراین اداره‌های مالیاتی می‌توانند به‌جای پیگیری مؤدیان بر مسئولیتهایی مانند تشخیص و ارزیابی مالیات، رسیدگی به پرداختهای مالیاتی و ارائه گزارش نهایی، متمرکز شوند. وقتی بانکهای تجاری درآمدها را وصول کنند رقابت افزایش یافته و درآمدهای جمع‌آوری شده به سرعت به حسابهای دولت منتقل می‌شوند. منافعی که نظام بانکی از این جریان به دست می‌آورد فقط شامل اجازه نگهداری مجموع درآمدها برای چند روز است که روش مناسبی برای اعطای پاداش نیست. در این مورد، برای انتقال سریع درآمدها به حساب دولت، باید قوانین جدی‌تری وضع شود. به‌علاوه، پرداخت پاداش به بانکها از طریق حق‌الزحمه شفاف‌تر بوده و ایجاد رقابت می‌کند. یک نظام مناسب جریمه برای مؤدیان نیز می‌تواند یکی از مهم‌ترین ابزارها برای اجتناب از تأخیر در وصول درآمدها باشد.

ب- روشهای پرداخت

روشهای پرداخت بر هزینه معاملات جریانهای خروجی نقدی تأثیرگذار است. با توجه به زیرساختارهای بانکی و نوع مخارج، روشهای متنوع پرداخت (چک، نقد، انتقال الکترونیکی، کارت اعتباری و نظایر آن) ممکن است در نظر گرفته شوند. روشهای مدرن پرداخت ، نظیر پرداخت از طریق انتقال الکترونیکی (به‌جای چک یا وجه نقد) موجب توانمندی دولت شده تا جریان نقدینگی، پرداخت مخارج و ساده‌کردن مدیریت فرایند را به‌طور دقیق‌تر برنامه‌ریزی کند. بنابراین برتری یکی از روشهای پرداخت بر دیگری به بسیاری عوامل دیگر مانند درجه توسعه اقتصادی کشور، وسعت و رشد شبکه بانکداری و سطح کامپیوتری بودن سیستم بستگی دارد.

بعضی از کشورها برای پرداختهای بخش دولتی (برای مثال هنگامی که یک وزارتخانه دولتی یا دستگاه دولتی، خدماتی را برای یک دستگاه دیگر فراهم می‌کند) از چکهای غیرقابل پرداخت استفاده می‌کنند و بعضی دیگر حسابهای خود را تعدیل می‌کنند. چکهای غیرقابل پرداخت این مزیت را دارند که در آماده‌کردن حسابها تأخیر ایجاد نمی‌کنند. در برخی کشورهای متکی به کمکهای خارجی از چکهای غیرقابل پرداخت برای پرداخت مالیات بر وارداتی که از منبع کمکهای خارجی تأمین مالی شده است، استفاده می‌شود. این امر، به‌منظور اجتناب از شکافهای حاصل از معافیت مالیاتی بخشی از واردات است.

ج) ایجاد انگیزه

اگر دولت بخواهد اقدامی اساسی مهمی در مورد ارزش پول انجام دهد، نقطه شروع آن، تنظیم مبادلات با ثبات بین دولت و نظام بانکی است. در واقع این اصل که دولت باید از همه سپرده‌ها سود به‌دست آورد و

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

در برابر تمامی خدمات بانکی که دریافت می‌کند دستمزد پرداخت کند، باید به‌طور جدی پیگیری شود. (دِزویسا[1]، ۱۹۹۰)

در کشورهایی که دستگاههای اجرایی بودجه مسئول انجام پرداختها هستند باید ابزارهایی در راستای ترغیب دستگاهها برای مدیریت نقدینگی ایجاد شود. بنابراین در بیشتر کشورهای در حال گذار متمرکز کردن تراز نقدینگی باید به‌عنوان اصل اول در نظر گرفته شود زیرا با این اقدام منافع قابل توجهی به دست خواهد آمد.

انگیزشهای مدیریت مطلوب نقدینگی در سوئد: مدیریت مالی کارآمد یکی از ویژگیهای کلیدی در نظام بودجه‌ای کشور سوئد است. تخصیص بودجه سالیانه در حساب با بهره دستگاه ذی‌نفع در یک نرخ معمول ۱/۱۲ برای هر ماه، سپرده‌گذاری می‌شود. اگر دستگاهی تخصیصها را در یک نرخ کمتر مصرف کند، بهره آن به حساب تراز پرداخت برمی‌گردد. برعکس، اگر دستگاهی تخصیصها را در یک نرخ بیشتر مصرف کند، باید بهره بپردازد تا هزینه استقراضهای دولتی را پوشش دهد. البته دستگاهها توان متفاوتی در توزیع به موقع و دقیق معاملات دارند اما این سیستم منافع دارندگان وجوه نقد را افزایش می‌دهد.

روش دیگر در راستای بهبود مدیریت وجوه نقد، دادن مجوز به دستگاهها برای جابه‌جایی تخصیص‌های استفاده نشده است. این امر برای اجتناب از موجهای پایان سال طراحی شده است. وقتی مصرف مازاد سالیانه وجود نداشته باشد کارایی دستگاهها افزایش می‌یابد که نتیجه آن افزایش کارایی بودجه و منافع دستگاهها است.

۴-۲. مدیریت حسابهای بانکی دولت

مسئولیت رسیدگی کامل به تمامی وصولیهای سازمان مالیاتی، مخارج پرداختی، حسابهای بانکی دولت و هرگونه وجوه اضافی بودجه‌ای یا فوق‌العاده بودجه‌ای، به‌عهده خزانه است. هنگامی‌که بانکهای تجاری مشغول جمع‌آوری درآمدها یا پرداخت مخارج هستند، خزانه‌داری باید ترازنامه بانک را مورد کنترل و بررسی قرار دهد. این عمل موجب می‌شود تا دولت، ترازنامه را بهتر بررسی کرده و اطمینان مورد نیاز را برای مدیریت نقدینگی و بودجه فراهم کند. علاوه بر استفاده از حسابهای بانکی برای مدیریت بودجه، خزانه‌داری می‌تواند نزد بانکهای تجاری حسابهای سپرده داشته باشد که انتخاب این بانکها، باید براساس رقابت باشد تا بازدهی بیشتری داشته باشند. مسئولیت وجوه حسابهای متمم حاصل از فروش کالاهای حمایتی نیز باید بر عهده خزانه‌داری باشد.

1. De Zoysa

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۳. برنامه ریزی مالی و پیش بینی‌ها

برای اطمینان از سازگاری جریانهای ورودی و خروجی نقدی و تهیه برنامه‌های استقراض، برنامه‌ریزی مالی و پیش‌بینی‌های جریان نقدی لازم است. برنامه‌ریزی نقدی باید از پیش تدوین و تکمیل شده و به دستگاههای اجرایی بودجه ابلاغ شود تا دستگاهها بودجه خود را به‌طور کارآمد مصرف کنند. علاوه بر این مدیریت بدهیها باید به‌طور مرتب بدهیها را کاهش دهد به‌طوری که استقراض کمتری صورت گیرد. بنابراین تهیه و اعلام برنامه‌های استقراض، پیش از انجام آن، اهمیت دارد. برنامه‌ریزی مالی، تهیه برنامه سالیانه نقدینگی، یک برنامه کامل اجرای بودجه، برنامه‌های نقدینگی ماهانه و پیش‌بینی‌های ماهانه را دربرمی‌گیرد.

۱-۳. برنامه تخصیص بودجه و برنامه های نقدینگی

الف- برنامه ریزی مالی در یک سال

در بعضی از کشورها، بخش بودجه برنامه تخصیص بودجه را تهیه می‌کند که پیش‌بینی‌های مخارج را نشان می‌دهد و سپس خزانه‌داری با استفاده از این گزارش، برنامه حساب نقدینگی را تهیه می‌کند. گاهی اوقات، در برخی کشورها اجرای بودجه فقط نیاز به دستور پرداخت دارد در حالی که نقدینگی از طریق برنامه نقدینگی کنترل می‌شود.[۱] در کشورهای دیگر خزانه‌داری فقط یک برنامه مالی تنظیم می‌کند.

در هر کشوری که از این روشها استفاده می‌شود برنامهٔ تهیه و اجرای بودجه و برنامه نقدینگی باید برای یک سال مالی تنظیم و تدوین و برای سالهای دیگر به روز شود. برنامه اجرای بودجه، پیش‌بینی‌های مخارج را برای سه ماه یا شش ماه نشان می‌دهد و باید برای هر دوره سه ماهه یا شش ماهه دوباره تنظیم شود.

برنامه نقدینگی، پیش‌بینی‌های ماهانه از جریانهای مالی نظیر بازپرداخت وامها یا صورت‌حساب بدهی دولت، پرداخت بدهیهای گذشته و طرح قرارداد وامهایی که پیشتر انجام شده را پیش از اینکه حساب جدید استقراضی به وجود آید، نشان می‌دهد. برنامه نقدینگی باید به برنامه تخصیص بودجه نیز توجه داشته و هر ماه به روز شود. برنامه‌های استقراضی، از برآوردهای ماهانه جریانهای ورودی و خروجی اقتباس می‌شود.

برنامه تخصیص بودجه حتی در نظام بودجه‌ای نقدی، نیازی به نقدینگی کامل ندارد اما برنامه‌های نقدینگی ماهانه باید بر مبنای نقدینگی کامل باشد. این برنامه‌ها باید هرماه به روز شود. این کار باید به طور

---

۱. برای مثال در ترکیه، دپارتمان بودجه برنامه اجرای بودجه را تهیه می‌کند و برای مرحله مدیریتی پیش از پرداخت مقرراتی تعیین می‌کند. این در حالی است که خزانه برنامه نقدینگی را تهیه می کند. این روش در کشورهای دیگر دارای سیستم خزانه داری فرانسوی نیز انجام می‌شود.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

فنی و با مورد توجه قرار دادن تغییرات نرخهای ارز و نرخهای بهره، تغییرات در جدولهای پرداختهای طرحهای سرمایه‌گذاری ویژه، تعهدات پرداخت نشده و موارد دیگر انجام شود.

گزارشهای ماهانه برای برنامه‌های خروج جریانهای نقد، باید به بررسی کامل پرداختها و تعهدات بپردازد. از این برنامه‌ها برای انتقالات نقدی ماهانه در سیستم پیش پرداخت یا در سیستم‌هایی با محدودیتهای نقدینگی برای پرداختها، در یک حساب یک‌طرفه خزانه (TSA) استفاده می‌شود. به استثنای شرایط خاص، این محدودیتها باید مطابق برنامه تخصیص بودجه باشد.

تهیه گزارش برنامه نقدینگی و به روز کردن آن نیازمند ارتباط نزدیک بین خزانه‌داری، بخش بودجه و بخش مدیریت مالیاتی است. تهیه گزارش ماهانه برنامه‌های خروج جریانهای نقدینگی، بیشتر وظیفه خزانه‌داری است تا وظیفه بخش بودجه. به‌هرحال، در صورت نیاز به تعدیل در تخصیص بودجه، خزانه‌داری باید با بخش بودجه همکاری کند.

ب- اجرای بودجه

به منظور اثربخشی و کارایی اجرای بودجه، اصول زیر باید در گزارشهای بودجه، برنامه‌های نقدینگی و اجرای این برنامه‌ها، مورد توجه قرار گیرد:

- برای تهیه برنامه‌های اجرای بودجه، دستگاههای اجرایی باید از قبل، نسبت به مبالغ تخصیص یافته به آنها، آگاهی داشته باشند.
- وجوه باید به موقع و بدون تأخیر در اختیار گذاشته شود و در شرایط بروز مشکل نقدینگی، باید در برنامه واگذاری نقدینگی تجدیدنظر شود. همچنین برنامه اصلاحی به‌جای آنکه به‌طور غیرشفاف تجدیدنظر شده یا با تأخیر وجوه در اختیار قرار گیرد لازم است با اطلاع وزارتخانه‌های مسئول انجام شود.
- باید به مناطق دوردست جغرافیایی توجه کافی شود. این امر نیازمند برنامه‌ریزی مناسب برای واگذاری وجوه و هماهنگی مطلوب بین بخشهای مرکزی و اداره‌های منطقه‌ای وزارت دارایی با وزارتخانه مربوط است.

برنامه‌های اجرای بودجه و برنامه‌های نقدینگی باید به‌صورت واقعی و با دقت کافی تهیه شوند. بنابراین در تهیهٔ این برنامه‌ها باید موارد زیر را مورد توجه قرار داد:

- نیازهای مالی تعهدات آینده مورد محاسبه قرار گیرند.
- تنظیم جریانهای نقدی بدون تنظیم تعهدات، وقفه ایجاد می‌کند. در بسیاری از کشورها که محدودیتهای ماهانه سقف نقدی وضع شده است، باید مشخص شود که آیا دستگاههای هزینه کننده، مجاز به ایجاد تعهد مازاد بر سقف بودجه هستند یا طبق محدودیتهای نقدی ماهانه باید ایجاد تعهد کنند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

- در برنامه تخصیص بودجه و برنامه نقدینگی باید موعد مقرر پرداختها و سررسید تعهدات برای سال مالی محاسبه شود. بعضی از کشورها فقط بخشی از بودجه را در هر چهار ماه یک‌بار یا $\frac{۱}{۱۲}$ بودجه را در هر ماه تخصیص می‌دهند. این روش، رضایت‌بخش نیست. برای مثال جدولهای ماهانه تخصیص بودجه برای طرحهای سرمایه‌گذاری، به عوامل متعددی نظیر جدولهای پرداختی مقطعی یا پیشرفت فیزیکی کارها بستگی دارد.
- تعدیل تعهدات به زمان نیاز دارد. اعمال محدودیتهای ماهانه بیشتر برای تنظیم پرداختهای نقدی است تا تنظیم تعهدات، زیرا یک ماه، مدت کوتاهی برای تعدیل تعهد و حتی برای کالاها و خدمات غیرپرسنلی است. برای اجتناب از ایجاد وقفه در پرداختها محدودیتهای نقدینگی ماهانه باید با محدودیتهای نقدینگی سه ماهه و محدودیتهای سالیانه تعهدات سازگار باشد. برای تعهدات ناپایدار، دست‌کم یک دوره سه ماهه کافی است و مشکلات مربوط به تعهدات پایدار باید طی آماده کردن بودجه رفع شود.

برنامه تخصیص بودجه باید از طریق متولی بودجه مشخص شود نه از طریق دستگاه مدیریت نقدینگی. در یک شرایط اضطراری، اعمال محدودیتهای نقدینگی دقیق ماهانه به اعمال نسبتهای روزانه برتری دارد. باید توجه داشت که تنظیم نقدینگی به‌طور ماهانه، برای رفع مشکلات تعهدات مازاد کافی نیست. البته به استثنای شرایط خاص که پیش‌بینی ماهانه جریان خروجی نقدینگی انجام می‌شود باید پیش‌بینی‌های سه ماهه اتخاذ شود. بنابراین برنامه نقدینگی به روز شده و در دو حالت قابل تمدید است، هر سه ماه برای یک سال مالی یا هر ماه، مطابق با محدودیتهای خروج جریان نقدینگی سه ماهه. این امر می‌تواند هنگامی که برنامه‌های مجزا تهیه می‌شود یک اطمینان پایدار بین برنامه نقدینگی و برنامه تخصیص سه ماهه بودجه به‌وجود آورد.

ج- پیش‌بینی درآمد

تهیه پیش‌بینی‌های ماهانه از توزیع درآمدها امری ضروری است. بهتر است این پیش‌بینی‌ها هر ماه به روز شوند، زیرا تغییرات اقتصادی کلان یا تغییر در نظام مدیریت مالیاتی بر وصول درآمدها تأثیر می‌گذارد.

تهیه پیش‌بینی‌های ماهانه درآمد، نیازمند تحلیل اقتصادی و کارشناسی مدیریتی است. به‌طوری که بتواند تغییرات مدیریت نظام مالیاتی را محاسبه کند. بخش مالیاتی و گمرکی با همکاری صمیمانه و نزدیک خزانه و بخشهایی که مسئول تحلیلهای کلان اقتصادی هستند باید این کار را انجام دهند. در بعضی از کشورها، جزئیات پیش‌بینی‌های ماهانه‌ای که بخشهای مربوط به وصول مالیات تهیه می‌کنند، قوی‌تر از تحلیلهای اقتصادی است. آنها وضع توزیع درآمدهای بودجه را طی سال مالی نشان می‌دهند اما تغییرات مالی و اقتصادی را پس از تصویب بودجه در پارلمان، در نظر نمی‌گیرند. بنابراین ممکن است دولت مجبور باشد ظرفیتهای پیش‌بینی شدهٔ بخشهای مالیاتی را تقویت کند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

برای آنکه پیش‌بینی کارآمد باشد یک سیستم بازبینی کارآمد لازم است. بنابراین، باید درآمدهای وصولی براساس اقلام مهم مالیاتی که با توجه به تغییرات فروض پیش‌بینی‌ها تعدیل شده است تنظیم شود. پیش‌بینی‌های درآمد سالیانه باید براساس تشخیص درآمد و گزارشهای وصول مالیات، نتایج، ارزیابیهای اقتصادی و نظایر آن باشد. ابزارهای پیش‌بینی کوتاه مدت مانند روند کوتاه مدت مدلهای اقتصاد کلان و مدلهای پیش‌بینی مالیاتها نیز مفید است.

همچنین پیش‌بینی درآمد باید پیش‌بینی درآمدهای غیرمالیاتی را نیز که خزانه‌داری دستگاههای مسئول مدیریت و وصول این درآمدها تنظیم کرده‌اند، دربرگیرد.

۲-۳. برآوردهای ماهانه

برای زمان‌بندی حواله خزانه و فروش اوراق دولتی و نیز تعیین موعد پرداخت برای انتقالهای انجام شده به مؤسسه‌هایی که در سیستم تنخواه عمل می‌کنند، باید برآورد ماهانه توزیع جریان نقدی انجام شود.

پیش‌بینی ماهانه خدمات بدهیها و پرداختهای دستمزد، مشکل خاصی ایجاد نمی‌کند. برای مخارج دیگر لازم است در مرحله بازبینی، سابقهٔ مناسبی از تعهدات و مخارج به همراه موعد پرداخت آنها ثبت و نگهداری شود. در عمل، فقط دستگاههای هزینه‌کننده قادر به انجام این کار هستند. در یک نظام پرداخت متمرکز و بدون پیگیری مناسب تعهدات و بازبینی مخارج، خزانه باید براساس اطلاعاتی که دستگاه‌های هزینه کننده ارائه می‌دهند، تمرکز خود را بر پرداختهای بزرگ (مانند طرحهای سرمایه‌گذاری) معطوف کند و در مورد سایر پرداختها، فقط به ارائه برآوردهای کلی بسنده کند.

بهتر است برآورد ماهانه درآمدها را بخش مدیریت مالیاتی به جای خزانه تهیه کند زیرا عوامل مربوط به مدیریت مالیاتی یا رفتار مؤدیان، به‌شدت در توزیع ماهانه درآمدها مؤثرند. برآوردهای ماهانه باید هرهفته، بازبینی و به روز شوند. برای انجام این امر در بعضی از کشورها کمیته خزانه‌داری تشکیل شده که به‌طور هفتگی تشکیل جلسه می‌دهند. چنین ترتیباتی می‌تواند به بهبود مدیریت نقدی بیانجامد به شرط آنکه از مدیریت روزمره بودجه یا تعیین اولویتهای سیاسی تأثیر نگیرد.

۴. مدیریت بدهی دولت

۱-۴. مسائل عمومی

الف- ترتیبات قانونی و بودجه‌ای

برای اجتناب از بدهی کنترل نشده، باید قانون (برای مثال، قانون بودجه یا قانون مجزای مدیریت بدهیهای عمومی) به‌گونه‌ای وضع شود که فقط یک مقام دولتی مجاز به استقراض باشد. این مقام باید مسئولیت مدیریت مالی را برعهده داشته باشد (برای مثال وزیر دارایی).

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

همچنین مقررات مربوط به تعیین حدود استقراض را می‌توان در قوانین بودجه سنواتی گنجاند.[۱] قانون بودجه باید برنامه سالیانه استقراض را مشخص کند. قوانین باید شامل ابزارها و روشهای فروش باشد که دولت می‌تواند آنها را به‌کار بگیرد، به‌هرحال، قوانین باید به اندازه کافی انعطاف پذیر باشند تا زمینه پذیرش توسعه در بازارهای مالی و سیستم‌های فن‌آوری اطلاعات را داشته باشند.

ب- شفافیت و قابلیت پیش‌بینی

اهداف سیاست مدیریت بدهی دولت باید آشکار و برای عموم مشخص باشد. اهداف اصلی عبارت‌اند از تأمین مالی کسری بودجه یا طرحهای ویژه (وامهای مربوط به طرحها) و کاهش هزینه اخذ وام. همچنین دولتها از مدیریت بدهی اهداف دیگری را مانند توسعه بازارهای مالی، حمایت از سیاست پولی و تشویق پس‌انداز در نظر دارند. توسعه یک بازار بزرگ و روان برای بدهی دولت، مدیریت پولی و توسعه بازارهای مالی را تسهیل می‌کنند.

همان‌طور که یادآوری شد کاهش نااطمینانی در برنامه بدهی وام‌گیرنده، در کاهش هزینه‌های استقراض منعکس می‌شود. بعضی از کشورها برنامه استقراض خود را از پیش اعلام می‌کنند.[۲] با در نظر گرفتن نااطمینانی در جمع‌آوری درآمدها، می‌توان میزان مزایده‌های آتی را در برنامه استقراض عمومی با دامنه (۲۰-۱۰)± درصد نشان داد. برای مثال مشخصات دقیق مربوط به یک مزایده را می‌توان یک هفته پیش از انجام آن اعلام کرد. نتایج هر مزایده باید بدون وقفه پس از انجام آن انتشار یابد. دولت باید گزارش جزئیات سیاست بدهی خود را به مجلس ارائه کند و آمار بدهیهای دولتی را نظیر جزئیات ضمانتهای دولتی و بدهیهای احتمالی، منتشر کند.

مدیریت بدهی دو بُعد کلی دارد. نخست، عملیات وام‌گیری بانک مرکزی به‌عنوان بخشی از سیاست پولی و دوم، استقراض دولت برای تأمین مالی کسری بودجه. به نظر می‌رسد بتوان با استفاده از اوراق قرضه دولتی به‌عنوان ابزارهای سیاست پولی، انگیزه لازم را برای رونق بازارهای مالی ایجاد کرد. به هرحال ضروری است توافقهای حمایتی مانند همکاری متقابل مقامات پولی و مالی بر میزان اوراق منتشر شده، حمایت در برابر تأمین مالی بیش از میزان بودجه دولت برای انجام مدیریت پولی و تقسیم هزینه این تأمین مالی، انجام شود.

---

۱. در کانادا حدود وام‌گیری سالیانه، همزمان با تهیه لایحه بودجه، تهیه و به پارلمان ارائه می شود (میلر Miller،1997)، در تایلند به موجب قانون، استقراض خارجی نمی تواند بیش از ۱۰ درصد بودجه سالیانه باشد. (پرمچاند Permchand، ۱۹۹۳)

۲. برای مثال در انگلستان خزانه داری در گزارش مدیریت بدهی، به‌طور سالیانه جزئیات ابزار موردنیاز تأمین مالی، برنامه مزایده ها و ساختار سررسید انباره اوراق طلایی را که دولت منتشر کرده است، اعلام می‌کند. در ترکیه، برنامه وام گیری به‌طور فصلی اعلام می شود.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

ج- سیاست بدهی و مسئولیتها

نخستین مرحله در طراحی سیاست بدهی برای تأمین مالی کسری بودجه، تعیین اهداف استقراض در راستای اهداف مالی است. مرحله دوم تعیین انتخابهای راهبردی[1] است.

در رابطه با استقراض از بازارهای مالی (مسائل وامهای مربوط به طرحها در آینده بررسی می‌شود)، طراحی سیاست بدهی دربرگیرنده انتخابهای راهبردی و سیاست تاکتیکی مربوط به انتخاب ابزارها، وجوه مورد نیاز، بازارهای هدف و نظایر آن است. (فرکاراسیدو و داتلز[2]، ۱۹۹۷)

انتخاب ترکیب مناسبی از این ابزارها باید براساس نیاز سرمایه‌گذاران، عوامل ریسک و تشویق نقدینگی و توسعه همه جانبه بازار باشد. تعیین سررسیدها در تراز کردن وامها، تعدیل ریسک وامها و تعیین ترجیحات سرمایه‌گذاران بسیار مهم است. هدف‌گذاری بازارهای عمده فروشی داخلی، هزینه‌های بهره را کاهش می‌دهد اما توسعه بازار خرده فروشی می‌تواند موجب تشویق خانوارها به پس‌اندازشود.

در اقتصادهای در حال گذار، پیش از در نظر گرفتن ابزارهای ویژه‌ای (سرمایه‌گذاری یا پرداختی دولت که با تغییر سطح عمومی قیمتها به همان نسبت تغییر می‌کند)[3] که موجب تغییر ناگهانی خدمات بدهی می‌شوند، باید احتیاط بیشتری کرد. براساس نظریه پورتفولیو[4]، گوناگون‌سازی وجوه در سبد استقراض به کاهش ریسک و کاهش هزینه استقراض می‌انجامد، اما استقراض به پول خارجی در برخی کشورهای در حال گذار موجب افزایش ریسک و هزینه‌ها شده است. استفاده از این ابزارها که "مشتقات"[5] نامیده می‌شود نیازمند کارشناسی دقیق است. به استثنای برخی موارد خاص، این روش نباید در چنین کشورهایی به‌کار گرفته شود.

مسئولیت طراحی سیاست بدهی و تأمین مالی کسری بودجه باید به عهده وزارت دارایی باشد، در عین حال حفظ ارتباط نزدیک با بانک مرکزی و در نظر گرفتن آثار بدهیها بر سیاست پولی ضروری است. در بسیاری از کشورها اطلاعات بانک مرکزی از عملکرد بازارهای مالی، بیش از وزارت دارایی است. توزیع مسئولیتها برای اجرای سیاست بدهی باید براساس ظرفیتهای فنی وزارت دارایی، درجه توسعه بازارهای مالی و اهداف مورد توجه باشد. در برخی کشورها بانک مرکزی مسئول اجرای سیاست بدهی و مدیریت اوراق قرضه است. در کشورهای توسعه یافته نیز حرکت به سوی تعهد کامل وزارت دارایی در مورد مدیریت بدهیها است، با این دیدگاه که از تضاد سیاست بدهی و مدیریت پولی اجتناب شود.[6]

---

1. Strategic Choices
2. Ferre Carracedo, Dattels
3. Index – Linked and Currency Linked
4. Portfolio Theory
5. Derivatives

۶. برای مثال، خزانه داری انگلستان، (۱۹۹۷) را ببینید.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۲-۴. مدیریت بدهیهای خارجی میان‌مدت و بلندمدت

در کشورهای با درآمد متوسط، با افزایش درجه باز بودن بازارهای مالی، اختلاف بین بدهیهای داخلی و خارجی از بین می‌رود. رتبه‌بندی بازار، هم بدهیهای خارجی و هم اوراق قرضه داخلی را که به پول خارجی منتشر می‌شود و وام‌دهندگان خارجی آن را انتشار می‌دهند، دربرمی‌گیرد. به هرحال مدیریت طرحها و وامهای برنامه‌ای نیازمند فرایند ویژه‌ای است. در کشورهای با درآمد پایین، وامهای برنامه‌ای و وامهای مربوط به طرحها، بخش بزرگی از بدهیهای خارجی را تشکیل می‌دهند. سیستم‌های مدیریت بدهی خارجی میان مدت باید مشخصات زیر را داشته باشند:

عقد قرارداد وامها: تنها باید یک مقام دولتی (وزارت دارایی) مجاز به انعقاد قرارداد وام خارجی و اعطای ضمانت باشد. وامهای برنامه‌ای (برای کمک به تعادل در تراز پرداختها و بودجه) باید در برنامه مالی پیوست بودجه قرار گیرند. در بعضی کشورها، موضوع اخذ وامها باید به تصویب مجلس برسد. این موضوع موجب افزایش شفافیت است اما امکان دارد دریافت وام با تأخیر انجام شود. ممکن است اخذ وام از کشورهای مختلف جهان بهتر باشد اما این امر به شرایط و چارچوب قوانین و قانون اساسی کشور بستگی دارد.

وامهای مربوط به طرحها باید فقط برای تأمین مالی طرحهای چند ساله یا برنامه‌های سرمایه‌گذاری عمومی (PIP)[1] که اسناد آنها آماده است، به‌کار رود. میزان وامهای مربوط به طرحها باید در این اسناد ذکر شود. فهرستی از وامهای مربوط به طرحها باید به‌عنوان پیوست بودجه سنواتی باشد. این فهرست باید میزان و شرایط مربوط به هر وام را دربرگیرد. میزان وامهای مربوط به طرحها یا دست کم، میزان کلی طرحهایی که دولت می‌خواهد در یک‌سال تأمین مالی کند، باید به تصویب مجلس برسد.

ثبت معاملات: هر وام دریافت شده باید براساس نوع قرارداد و ضمانت، مبلغ پرداختی، سررسید اقساط، زمان‌بندی برگشت، بخشودگی بدهی، بخشی از وام که پرداخت شده و تغییر شرایط مربوط به هر وام، ثبت شود.

برای تسهیل در امر مقایسه و حسابداری، بهتر است به‌جای ثبت کلی و یکجای معاملات، هر معامله‌ای به‌طور جداگانه ثبت شود. برای مثال، مقایسه هر برداشت به پول خارجی با مخارج واقعی به پول ملی، بهتر از مقایسه ماهانه مقادیر کلی است. متوسط نرخ ارز در یک‌ماه به‌ندرت با نرخهای وزنی ارز برداشت شده در طول ماه برابر است.

مشکل اساسی، جمع‌آوری اطلاعات است. در برخی کشورها اطلاعات مربوط به برداشتها به سهولت در دسترس نیست. دفتر مدیریت بدهی، اغلب مخارج را فقط براساس اطلاعات ارسال شده از سوی وام‌دهندگان ثبت می‌کند اما همه وام‌دهندگان، این اطلاعات را به‌موقع ارسال نمی‌کنند. در نتیجه همان‌طور

1. Public Investment Programmes

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

که مؤسسه‌های محاسباتی تأکید دارند، به‌دلیل اختلاف این اطلاعات با گزارش بودجه اجرایی، حسابرسان ملی نمی‌توانند حسابرسی دقیقی ارائه کنند.

غالباً انتشار اطلاعات بین وزرا، مدیران طرح و دفتر مدیریت بدهی کافی نیست و برداشت از وامهای تضمینی به‌گونه‌ای نظام‌مند با دفتر مدیریت بدهی هماهنگ نمی‌شود. در مجموع، برنامه‌های انتشار اطلاعات باید با ایجاد یک سیستم گزارش‌دهی ماهانه توسط مدیران طرح و افراد ذی‌نفع به دفتر مدیریت بدهی، تقویت شود و داده‌های به‌دست آمده از وام‌دهندگان و استفاده کنندگان باید به‌طور نظام‌مند مقایسه شود. این موضوع نیازمند سیستم دفترداری مناسب از طرحهایی است که تأمین مالی آنها بر عهده مؤسسه‌های مالی بین‌المللی (IFIs)[1] است و تغییرات نرخ ارز در سیستم حسابداری محاسبه می‌شود.

مدیریت بدهی: برنامه پرداختهای آینده و برداشتها و تأثیر عملیات برنامه‌ریزی مجدد باید نگهداری شده و به‌طور منظم به روز شود تا اطلاعات اساسی لازم را برای پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی و سیاست بدهی فراهم آورد.

پیش‌بینی پرداختها براساس شرایط قراردادها انجام می‌شود. البته، تعیین میزان دقیق سررسید پرداختها نیازمند داشتن اطلاعات دیگری است. برخی کشورها فقط به اطلاعاتی که وام‌دهندگان می‌دهند، اکتفا می‌کنند. بیشتر اوقات دفتر مدیریت بدهی از چگونگی محاسبه پرداختها توسط وام‌دهندگان اطلاع دقیقی ندارد (هنگامی که میزان پرداختها به ارزش پول کل کشور بستگی دارد). حسابداران بدهی باید کارآزموده و خبره باشند به‌گونه‌ای که اطلاعات مربوط به روشهای محاسبه پرداختها را از وام‌دهندگان به دست آورند.

همین‌طور بعضی از دفاتر مدیریت بدهی برای برنامه‌ریزی دوباره قراردادها کنترل کاملی روی برنامه پرداختها ندارند. برای پیش‌بینی برنامه‌ریزی مجدد، یک مدل ساده از طریق صفحه گسترده کافی است. به‌منظور مدیریت برنامه‌ریزی مجدد، برنامه زمان پرداختهای مربوط به آن، باید به دقت محاسبه شود.

در حال حاضر این مشکل از طریق اجرای سیستم‌های مدیریت بدهی که مدیریت برنامه‌ریزی مجدد را به عهده دارد، وضع می‌شود.[2] اغلب، بدهی دستگاههای عمومی و حتی بدهی بخش خصوصی، از طریق عملیات برنامه‌ریزی مجدد به دولت منتقل می‌شود. دولت باید در محاسبه، این بدهیها را در نظر گرفته و نهادهای منتفع از وامهای جدید باید آنها را جبران کنند. به‌طور طبیعی باید دولت فقط منتفع شونده از برنامه‌ریزی دوباره قراردادها باشد و دستگاهها باید براساس برنامه زمان‌بندی اولیه، بدهی خود را به دولت بازپرداخت کنند.

---

1. International Finacial Institutions

۲. برای مثال مدیریت بدهی آنکتاد (UNCTAD)، سیستم تحلیل مالی، مدیریت ثبت بدهی – ثروت عمومی (CS-DRMS) و سیستم‌های گسترش یافته در برخی کشورها. مدل پایداری (DSM) که توسط بانک جهانی بسط داده شده، با وارد کردن داده‌های مربوط به سیستم مدیریت بدهی، ابزارهای موردنیاز برای تأمین مالی را مشخص و آثار بدهیها را به طور کمی اندازه‌گیری می‌کند.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

گزارش‌دهی: نظام گزارش‌دهی بدهی باید پاسخگوی نیازهای تحلیل کلان اقتصادی، مذاکره کنندگان با وام‌دهندگان یا کشورهای دیگر، مسئولان برنامه‌ریزی مالی و بازبینی بودجه باشد. به این منظور وامها باید به‌طور درست طبقه‌بندی شوند. سیستم ابلاغ شده از سوی بانک جهانی، چارچوبهای کلی گزارش‌دهی بدهیها را ارائه می‌کند اما برای رفع نیازهای دیگر در مورد بازبینی مالی و پیش‌بینی و به‌ویژه نیازهای برنامه‌ریزان مالی یا مذاکره‌کنندگان وامها، باید تکمیل شود.

حسابداری: در کشورهای دارای سیستم حسابداری نقدی اغلب وظایف خدمات بدهی، بازبینی می‌شود اما این اقدام کافی نیست بلکه نیاز به یک سیستم حسابداری تعهدی دوبل نیز احساس می‌شود. پرداختها نه فقط به‌صورت نقدی و از طریق حسابهای بانکهای دولتی انجام می‌شود بلکه از روشهای عملیات بدهی نیز استفاده می‌شود (استمهال، بخشش‌ها و نظایر آن). افزایش بدهیها (برای مثال برداشت از وامهای خارجی) ممکن است به افزایش دارایی‌های مالی مربوط باشد (برای مثال قرارداد دولت برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری یک دستگاه عمومی).

ریسک مربوط به ضمانتها و وامها باید ارزیابی و محاسبه شوند. فرایند حسابداری باید مطابق با استانداردهای متعارف باشد نه براساس اهداف سیاست بدهی. برای مثال وامی که قرار است استمهال شود باید در برنامه‌ریزی مالی در نظر گرفته شود اما باید زمانی وارد حسابها شود که این اتفاق افتاده باشد. پیروی نکردن از استانداردهای حسابداری، مغایرت بین داده‌های پیش‌بینی شده، اهداف سیاستی و داده‌های واقعی و آشفتگی عملیات جدید (بخشودگی بدهی) و بررسی دوباره داده‌های واقعی، تفسیر بسیاری از گزارشهای مدیریت بدهی را دشوار می‌کند. روشهای حسابداری مورد استفاده برای عملیات ویژه مانند بخشودگی بدهی، باید در گزارشهای بدهی در نظر گرفته شود.

در بسیاری از کشورها سلسله مراتب سازمانی دولت، برای مدیریت بدهیهای خارجی یکپارچه نیست. ممکن است وزارت دارایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (یا وزارت اقتصاد)، وزارت امور خارجه و سایر سازمانهای مربوط در مدیریت بدهیهای خارجی دخالت داشته باشند.

وزارت دارایی که مسئول مدیریت مالی است باید مسئولیت سیاست‌گذاری و مدیریت بدهیها را نیز به عهده داشته باشد. این امر نیازمند بازبینی پیش‌نویس قراردادها و ارزیابی انطباق قرارداد وام با نیازهای سیاست بدهی و سیاست بودجه‌ای، همچنین ارزیابی آثار آینده هزینه خدمات وام، هدایت مذاکرات مالی و سیستم نگهداری حسابها و ثبت بدهیها است.

در بسیاری از کشورها دولت، مسئول و پاسخگوی مدیریت بدهی است اما بانک مرکزی آمار بدهیها را نگهداری می‌کند و این نوع ترتیبات سازمانی پذیرفته شده است. این امر متضمن پوشش‌دهی تمام معاملات است زیرا پرداختها را بانک مرکزی انجام می‌دهد. به هرحال، در کشورهایی که این نوع تقسیم مسئولیت انجام شده است، واحد آمار بانک مرکزی که مسئول مدیریت و اجرای سیاست بدهی وامهای خارجی میان مدت است باید گزارش مربوط به آمار وامها را به وزارت دارایی ارائه کند. وجود دو واحد

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

آماری، یکی در بانک مرکزی و دیگری در وزارت دارایی، اغلب موجب به‌هم ریختگی و سردرگمی است.

باید بین کارکردهای مربوط به مدیریت بدهی، بودجه‌ریزی و برنامه سرمایه‌گذاری از یک سو و مدیریت کمکهای اعطایی از سوی دیگر تمایز قائل شد. بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری، نیازمند اولویت‌بندی برنامه‌های مخارج هستند و دفتر مدیریت بدهیها نباید در این قسمت از مدیریت مخارج عمومی دخالت کند. از یک سو مطابق اصول علمی، وامهای مربوط به طرحها باید فقط طرحهایی را تأمین مالی کند که در بودجه سالیانه یا برنامه مخارج چند ساله در نظر گرفته شده‌اند. اگر جزئیات براساس پیش‌بینی‌های چند ساله قانونی وجود نداشته باشد یا برنامه سرمایه‌گذاری مشخص نباشد، وزارت دارایی باید مشخص کند که آیا وام مربوط به طرح با اهداف سیاسی دولت و اهداف مالی میان مدت انطباق دارد یا خیر؟ از سوی دیگر تمامی وامها باید برای بررسی و رسیدگی به دفتر مدیریت بدهی ارائه شوند.

۳-۴. کمکهای اعطایی

مخارجی که از طریق کمکهای خارجی، نظیر کمکهای غیرنقدی، تأمین مالی می‌شوند باید وارد بودجه شده، ثبت و حسابرسی شوند. برای این منظور یک سیستم متمرکز ثبت کمکهای خارجی و معاملات مربوط به آن، که به سیستم حسابداری دولت مرتبط باشد، مورد نیاز است. همچنین نیاز به سازوکار گزارش‌دهی خاصی برای بررسی کمکهای اعطایی احساس می‌شود (مقایسه گزارش ارسالی از دستگاههای اجرایی بودجه با داده‌های اخذ شده از اعطاکنندگان). اما براساس بسیاری از اصول پذیرفته شده، ترتیبات سازمانی حسابداری معاملات برای کمکهای اعطایی، مشابه ترتیبات سازمانی حسابداری و بررسی بدهیهاست. یک سیستم ثبت متمرکز کمکهای اعطایی، باید در خزانه‌داری (یا بخش حسابداری متمرکز، اگر چه از خزانه باشد) ایجاد شود.

۵. مدیریت داراییهای دولت

داراییهای مالی دولت دربرگیرنده سهم آن در دستگاهها، وامهای اعطایی دولت، پرداخت ضمانتهایی که بدهکاران انجام نمی‌دهند و نظایر آن است. خزانه باید تمامی این داراییها را ثبت و حسابرسی کند. به‌ویژه وامهایی که دولت ضمانت می‌کند، باید خزانه آنها را مدیریت و پیگیری کند. خزانه باید به اطلاعات مالی دستگاههایی که دولت در آنها سهام دارد، دسترسی داشته باشد و چگونگی پرداخت سود سهام را مورد بررسی قرار دهد و جنبه‌های مالی خصوصی‌سازی را بررسی کند.

همچنین داراییهای واقعی را باید خزانه یا بخش دیگری از وزارت دارایی ثبت و حسابرسی کند. هرگونه دخل و تصرف در دارایی دولت باید مطابق استانداردها و مقرراتی که وزارت دارایی (یا خزانه) منتشر می‌کند، باشد و در بودجه در نظر گرفته شود.

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]

۶. ارتباط با بانک مرکزی

در بسیاری از کشورها، بانک مرکزی صندوق‌دار اصلی دولت است. حتی اگر دستگاههای هزینه‌کننده حسابهای خود را در بانکهای تجاری نگهداری کنند، وجوه از حسابهای خزانه نزد بانک مرکزی برداشت می‌شود. معمولاً، بانکهای مرکزی، نمایندگان مالی دولت هستند و در حیطه امور مربوط به انتشار اوراق بهادار، مدیریت بدهی عمومی و ورود به بازارهای ثانویه اوراق بهادار، عمل می‌کنند. (کوتارلی[1] ۱۹۹۳، ترمیناسین، پارنت و مارتینز - مندس ۱۹۹۵، تانهومل و بلومسیتین[2] ۱۹۹۷)

بانک مرکزی در بعضی از کشورها برای دولت تسهیلات اضافه برداشت فراهم می‌کند. به منظور اجتناب از واگذاری مسئولیتهایی که می‌تواند در تضاد با اهداف سیاستهای پولی بانک مرکزی قرار گیرد (برای مثال بسیاری از بانکهای مرکزی ملزم به ایجاد ثبات قیمتها هستند) در بسیاری کشورها استقراض از بانک مرکزی به‌شدت محدود یا ممنوع شده است. در اتحادیه اروپا، معاهده ماستریخ[3] چنین استقراضی را ممنوع کرده است. از دیدگاه مدیریت نقدی، لازمه ممنوعیت استقراض از بانک مرکزی پیگیری یک سیاست فعال انتشار اوراق بهادار توسط دولت در بازار سرمایه و ورود به بازارهای ثانویه اوراق است. در کوتاه‌مدت ممنوعیت استقراض از بانک مرکزی، برای کشورهایی که دارای بازار سرمایه توسعه یافته نیستند ممکن است ناکارا باشد، (ترمیناسین، پارنت، ماتینز - مندس ۱۹۹۵) اما استقراض از بانک مرکزی باید طوری تنظیم شود که با اهداف سیاستهای پولی و مالی مطابقت کند.

در بسیاری از کشورها، منافع و زیانهای بانک مرکزی به دولت منتقل می‌شود، اگرچه ظاهر آن متفاوت باشد. این در حالی است که اغلب زیانهای بانک مرکزی در حسابهای دولت وارد نمی‌شود. برای ترغیب دولت به بهینه‌کردن مدیریت نقدی و محدودکردن مخارج غیرشفاف شبه مالی، برای ارائه تسهیلات اضافه برداشت از بانک مرکزی به دولت، باید اصول تجاری به‌کار رود. به‌منظور شفاف‌سازی، لازم است که منافع و زیانهای بانک مرکزی به‌عنوان درآمد و هزینه در بودجه مدنظر قرار گیرد. از سوی دیگر پذیرش این قوانین بانک مرکزی را ملزم می‌کند تا سپرده‌های خزانه را براساس این اصول هزینه کند.

1. Cottareli
2. Thunhoml and Blommestin
3. Maastricht Treaty

[Downloaded from ejip.ir on 2026-11-16]