Research Paper

Evaluating the effects of direct payment policy to the final beneficiary in promoting IFMIS in Iran

*Ali Khajenaieni[1], Hasan Chenarani[2], Meysam Narimani[3], Mohammad Sahebkar khorasani[4]

1. Assistant Professor of Public Policy at Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran.
2. Assistant Professor, Department of Economics and Islamic Banking, Faculty of Economics, Kharazmi University, Tehran, Iran.
3. Associate Professor Department of Knowledge-Based Economy, Research Institute for Technology studies, Tehran, Iran.
4.Assistant Professor of Innovation Policy and Foresight, Institute for Technology Studies, Tehran, Iran.

Use your device to scan and read the article online

Citation: Khajenaieni.A,Chenarani.H, Narimani.M, Sahebkar khorasani.M (2026). [Evaluating the effects of direct payment policy to the final beneficiary in promoting IFMIS in Iran (Persian)]. *Journal Strategic Studies of Public Policy,* 15(57), 2-20.https://doi.org/10.22034/sspp.2026.2087347.3921

https://doi.org/10.22034/sspp.2026.2087347.3921

CC BY NC

Received: 23 Nov 2025
Accepted: 31 Dec 2025
Available Online: 19 Mar 2026

Keywords:
Policy evaluation, direct payment to the final beneficiary, effects, financial system, Iran

ABSTRACT

The policy of "direct payment to the final beneficiary" was implemented in Iran as part of the government's integrated financial management and information system. The aim of this article is to examine the effects of implementing this policy in various economic, financial, and executive dimensions. This qualitative research was conducted in the geographical territory of Iran and during the period of policy implementation from 1402 to 1404. The data were collected through semi-structured interviews with experts in the government's financial and executive fields and examined using the content analysis method. The findings show that the implementation of this policy, in addition to reducing unnecessary costs and preventing resource stagnation, has improved government liquidity management, increased coordination between monetary and fiscal policies, improved transparency in financial turnover, and stakeholder satisfaction. At the same time, effects such as operational pressure on information systems, reduced financial flexibility of institutions, and data security concerns were also identified. Overall, the final beneficiary payment policy is considered an effective step towards transparency of public finances and increasing the efficiency of the country's budget system, although removing institutional and technical obstacles is necessary to fully realize its goals.

*** Corresponding Author:**
Ali Khajenaieni
Address: Allameh Tabatabai University, Tehran, Iran
E-mail: naieniali@ut.ac.ir

مقاله‌پژوهشی

ارزیابی تأثیرات اجرای سیاست پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در ارتقای نظام اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه دولت در ایران

*علی خواجه‌نائینی[۱]، حسن چنارانی[۲]، میثم نریمانی[۳]، محمد صاحبکار خراسانی[۴]

۱. استادیار، سیاستگذاری عمومی، دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
۲. استادیار، گروه اقتصاد و بانکداری اسلامی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.
۳. دانشیار گروه اقتصاد دانش بنیان، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.
۴. استادیار سیاست نوآوری و آینده نگاری، پژوهشکده مطالعات فناوری، تهران، ایران.

تاریخ دریافت: ۰۲ آذر ۱۴۰۴
تاریخ پذیرش: ۱۰ دی ۱۴۰۴
تاریخ انتشار: ۲۸ اسفند ۱۴۰۴

چکیده

سیاست «پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی» در ایران، به‌عنوان بخشی از نظام اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه دولت اجرا شد. هدف این مقاله بررسی تأثیرات اجرای این سیاست در ابعاد مختلف اقتصادی، مالی و اجرایی است. این پژوهش کیفی در قلمرو مکانی ایران و در بازه زمانی اجرای سیاست طی سال‌های ۱۴۰۲ تا ۱۴۰۴ انجام شده و داده‌ها از طریق مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان حوزه مالی و اجرایی دولت گردآوری و با روش تحلیل مضمون بررسی شده‌اند. یافته‌ها نشان می‌دهد اجرای این سیاست علاوه بر کاهش هزینه‌های غیرضروری و جلوگیری از رسوب منابع، موجب بهبود مدیریت نقدینگی دولت، افزایش هماهنگی میان سیاست‌های پولی و مالی، ارتقای شفافیت در گردش مالی و رضایت ذینفعان شده است. در عین حال، اثراتی همچون فشار عملیاتی بر سامانه‌های اطلاعاتی، کاهش انعطاف مالی دستگاه‌ها و نگرانی‌های امنیت داده‌ها نیز شناسایی شد. در مجموع، سیاست پرداخت به ذینفع نهایی گامی مؤثر در جهت شفاف‌سازی مالیه عمومی و افزایش کارآمدی نظام بودجه‌ای کشور محسوب می‌شود، هرچند رفع موانع نهادی و فنی برای تحقق کامل اهداف آن ضروری است.

کلیدواژه‌ها:
ارزیابی سیاست، پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی، اثرات، نظام مالی، ایران

* نویسنده مسئول:
علی خواجه‌نائینی
نشانی: دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران.
رایانامه: naieniali@ut.ac.ir

مقدمه

نظام اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه[1] یک نظام مبتنی بر فناوری اطلاعات است که با هدف افزایش شفافیت، پاسخگویی و کارایی در مدیریت مالی بخش دولتی طراحی شده است. پیاده‌سازی این نظام در بخش دولتی با هدف ارتقاء شفافیت، کارایی و پاسخ‌گویی مالی صورت می‌گیرد و نقش مهمی در پشتیبانی از فرآیند بودجه‌ریزی، حسابداری، خزانه‌داری و گزارش‌دهی ایفا می‌کند(بانک جهانی[2]، ۲۰۱۱). از اهداف اصلی این نظام می‌توان به اطمینان از مدیریت پرداخت‌ها، تخصیص بهینه منابع و توزیع کارای کالاها و خدمات عمومی اشاره کرد (شیک[3]، ۲۰۱۳). بنابراین راهبری کارامد پرداخت‌های بودجه‌ای دولت یکی از مهمترین مؤلفه‌های اثرگذار در پیاده سازی نظام مدیریت یکپارچه اطلاعات مالی است. در ایران برای اولین‌بار و در راستای اصلاح ساختاری بودجه، با دستور رییس‌جمهور، نظام پرداخت اعتباری به ذی‌نفع نهایی برای پرداخت‌های بودجه‌ای دولت رونمایی شد. خزانه‌داری کل کشور با همکاری بانک مرکزی اقدام به طراحی و راه‌اندازی سیاست پرداخت اعتباری یا حساب مانده صفر تحت عنوان پرداخت ذی‌نفع نهایی کرده که از بهمن‌ماه ۱۴۰۲ به مرحله اجرا رسیده است (پایگاه اطلاع رسانی دولت، ۱۴۰۲). بر اساس اصل (۵۳) قانون اساسی کشور، مفاد بند (ب) ماده (۱۷) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، بند (الف) ماده (۲۰) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و همچنین مفاد جزء (۲) بند (الف) تبصره (۷) و بند (و) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشور، در ارتباط با اجرایی کردن بند (هـ) تبصره (۱۹) قانون بودجه، باید کلیه منابع مالی دولت به واسطه حساب‌های خزانه داری کل کشور وصول و کلیه پرداخت‌ها از طریق حساب‌های خزانه داری کل کشور به ذینفع نهایی یا به حساب های بانکی دستگاه‌های اجرایی نزد بانک مرکزی واریز شود. همچنین بر اساس ماده ۴۰ ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، در راستای ارتقای نظام مدیریت نقدینگی و تکمیل عملیاتی سازی پرداخت به ذینفع نهایی از طریق سیاست پرداخت اعتباری، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سایر بانک ها و مؤسسات اعتباری مربوط با اعلام خزانه داری کل کشور مکلف به اعتباری نمودن حساب های پرداخت اصلی و حساب های تنخواه گردان پرداخت و تنخواه کارت ویژه کارپردازان بخش عمومی دستگاه های اجرایی می باشند. بانک های یادشده مکلف به همکاری و ارایه زیر ساخت های لازم برای گزارش گیری و استفاده بهینه دستگاه های اجرایی و خزانه داری کل کشور از سامانه (سیستم) پرداخت اعتباری می باشند (ضوابط اجرایی قانون بودجه، ۱۴۰۳). بر اساس گزارش خزانه‌داری کل کشور، در راستای پیاده سازی حساب واحد خزانه اقدامات ذیل به عمل آمده است: ۱- در راستای استقرار حساب واحد خزانه، حدود ۲۰۰ هزار فقره حساب دستگاه‌های اجرایی نزد بانک‌های تجاری مسدود و بالغ بر ۲۳۰۰۰ فقره حساب نزد بانک مرکزی افتتاح شده که مشتمل بر ۷۵۰۰ فقره حساب تمرکزی و ۱۵۵۰۰ فقره حساب پرداخت است. ۲- راه اندازی شناسه واریز برای کلیه دریافت های دولت از طریق حساب‌های بانک مرکزی. ۳- راه‌اندازی حواله الکترونیک (جایگزین چک) در بیش از ۳۸۰۰ دستگاه اجرایی در سطح کشور ۴- در راستای افزایش شفافیت مالی و کاهش

1. Integrated Financial Management and Information System
2. World Bank
3. Schick

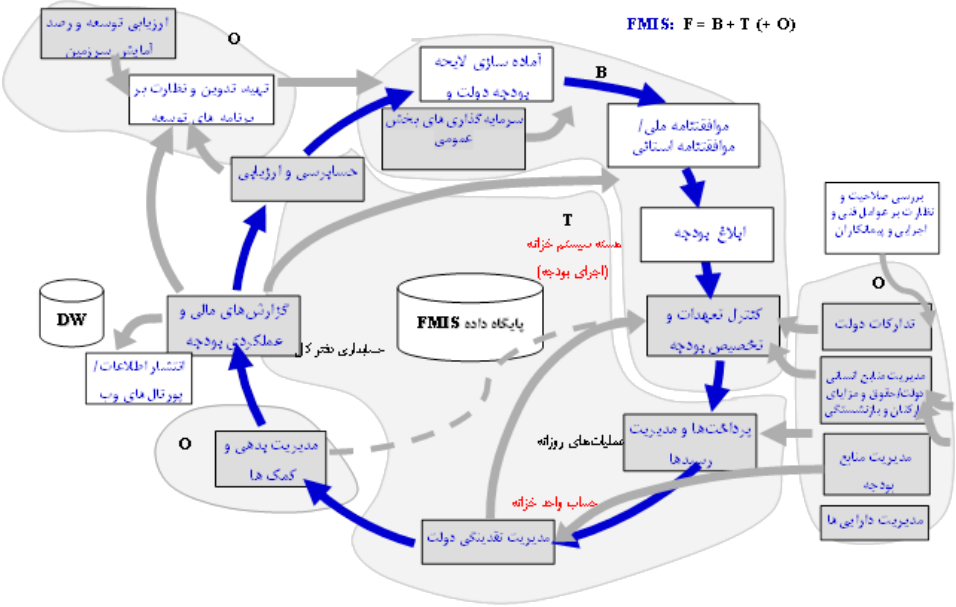
مشکلات کارپردازان بخش عمومی، راه اندازی و صدور ۲۷۰۰ فقره تنخواه کارت ویژه کارپردازان بخش عمومی از ابتدای سال مالی. برای فراهم شدن بستر اجرای کامل حساب واحد خزانه و پرداخت به ذینفع نهایی موارد ذیل پیگیری و در قوانین و مقررات مصوب شده است: پیشنهاد بند (و) تبصره (۱۹) در لایحه بودجه سال ۱۴۰۱ کل کشورمبنی بر انسداد کلیه حساب های فرعی تا پایان فروردین و تصویب بند یاد شده، پیشنهاد تصویب مصوبه تجمیع کلیه حساب‌های دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌ها، موسسات انتفاعی، دانشگاهها، موسسات آموزشی و تحقیقاتی وابسته به دولت در خزانه‌داری کل کشور به منظور رصد و مدیریت منابع عمومی دولت و مکاتبه مستقیم با کلیه دستگاه های مشمول برای انسداد حساب های فرعی نزد بانک های تجاری. پرداخت به ذینفع نهایی. در سال ۱۴۰۰ با توجه به مشکلات اجرایی، پرداخت به ذینفع نهایی بالغ بر ۴۹۰ هزار میلیارد تومان مصارف عمومی در قالب پرداخت حقوق و مزایای کارکنان دولت، حق الزحمه کارکنان طرح تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، پاداش پایان خدمت کارکنان دولت، بازپرداخت اسناد خزانه به صورت پرداخت به ذینفع نهایی صورت گرفته است. در اجرای بند (هـ) تبصره (۱۹) قانون بودجه سال جاری و در راستای دستورالعمل بند یاد شده، تاکنون ۳۹۹ هزار میلیارد تومان از پرداخت های بودجه عمومی در پنج ماهه سال جاری توسط خزانه داری کل کشور به صورت پرداخت مستقیم به ذینفع صورت گرفته است(خزانه‌داری کل کشور، ۱۴۰۱). اکنون پس از تدوین و اجرای این سیاست لازم است تا تأثیرات اجرای این سیاست از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار گیرد و اثرات آن از جنبه‌های اقتصادی، اجتماعی، مدیریتی و اجرایی بررسی شود. این ارزیابی می‌تواند نه تنها میزان اثربخشی سیاست در دستیابی به اهداف اولیه آن را مشخص کند، بلکه پیامدهای غیرمنتظره و چالش‌های عملیاتی اجرای سیاست را نیز آشکار سازد. بررسی جامع این سیاست به تصمیم‌گیرندگان امکان می‌دهد تا نقاط قوت را تقویت و نقاط ضعف را اصلاح کنند، بهره‌وری منابع عمومی را بهبود بخشند و عدالت و شفافیت در توزیع مزایا را تضمین کنند. بنابراین اهداف این پژوهش عبارتند از ارزیابی تأثیرات اجرای سیاست مذکور. بنابراین سؤال پژوهش بدین صورت مطرح می‌شود که اجرای سیاست پرداخت به ذینفع نهایی چه تأثیراتی را در ابعاد مختلف داشته است؟ برای پاسخ به این سؤال در ابتدا مفاهیم نظری مرتبط بررسی شده و در ادامه، تأثیرات این سیاست مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

نظام اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه با یکپارچه‌سازی اطلاعات مالی، امکان تصمیم‌گیری دقیق‌تر و کاهش فساد مالی را فراهم می‌سازد (دوروتینسکی[4]، ۲۰۰۳). پرداخت‌ها و دریافت‌هایی که به‌عنوان بخشی از برنامه‌های پرداخت کنونی یا جدید دولت انجام می‌شود، باید از مدیریت صحیح، کارآمد و شفاف منابع مالی عمومی حمایت کند. بنابراین، برنامه‌های پرداخت دولتی باید ایمن، قابل اعتماد و مقرون به صرفه باشد(سرسین و همکاران[5]، ۲۰۱۵). اجزای اصلی این نظام در شکل ۱ بیان شده است.

این نظام مالی در راستای یکپارچگی بین‌دستگاهی باید با سامانه‌های دیگر دولتی مانند گمرک، مالیات، خزانه و دیوان محاسبات ارتباط داشته باشد. دولت‌ها

4. Dorotinsky
5. Ceresin et al



شکل ۱. اجزای اصلی نظام اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه دولت (بانک جهانی، ۲۰۱۱: ۵)

باید چارچوب امنیت اطلاعات قوی، شامل کنترل دسترسی، رمزنگاری و مدیریت ریسک را برای اجرای مطلوب این نظام مالی پیاده‌سازی کنند (او. ای . سی .دی[6]، ۲۰۲۰). اجرای موفق IFMIS بدون آموزش نیروی انسانی، تغییرات سازمانی و اصلاح فرآیندها ممکن نیست. تطابق با قوانین مالی دولت از دیگر الزامات پیاده‌سازی IFMIS است. این نظام مالی باید با قوانین بودجه‌ریزی، حسابداری دولتی و گزارش‌دهی مالی تطابق یابد (پفا[7]، ۲۰۱۶). تحقیقات متعددی نشان می‌دهند که برای پیاده‌سازی موفق سیستم‌های اطلاعاتی، آموزش صحیح نیروی انسانی یکی از پیش‌نیازهای ضروری است. پژوهش دیویس و همکاران[8] (۲۰۰۴)، نشان می‌دهد که آموزش و آگاه‌سازی کارکنان در استفاده از فناوری‌های جدید، باعث کاهش مقاومت در برابر تغییرات و افزایش پذیرش سیستم می‌شود. این مسئله در سیستم‌های پیچیده مانند IFMIS که ممکن است شامل فرآیندهای مالی و اطلاعاتی پیچیده باشد، به‌ویژه حائز اهمیت است. سیستم‌هایی مانند IFMIS که فرآیندهای مالی و مدیریتی پیچیده‌ای را یکپارچه می‌کنند، نیازمند آن هستند که کاربران درک دقیقی از عملکرد، قابلیت‌ها و وظایف مرتبط با سیستم داشته باشند. همچنین، آموزش باعث

6. OECD
7. PEFA
8. Davis et al

افزایش پذیرش فناوری در میان کارکنان می‌شود. مدل پذیرش فناوری بیان می‌کند که درک آسان بودن و مفید بودن یک سیستم اطلاعاتی، از عوامل کلیدی در پذیرش آن هستند و این دو عامل به‌شدت تحت تأثیر آموزش قرار دارند (ونکاتش و دیویس[۹]، ۲۰۰۰). در محیط‌هایی مانند نهادهای دولتی یا سازمان‌های بزرگ که مقاومت در برابر تغییر بیشتر است، آموزش باید شامل جنبه‌های فنی، فرهنگی و انگیزشی باشد. همچنین آموزش مستمر (نه فقط اولیه) نقش مهمی در بهبود عملکرد، کاهش خطاهای انسانی و افزایش بهره‌وری دارد. بر اساس تحقیق علوی و لیدنر[۱۰](۲۰۰۱)، سازمان‌هایی که آموزش را به‌عنوان فرآیندی مستمر در نظر گرفته‌اند، نرخ موفقیت بسیار بالاتری در اجرای سیستم‌های اطلاعاتی داشته‌اند. یکپارچگی فرآیندها و داده‌ها یکی از ارکان حیاتی در موفقیت پیاده‌سازی نظام‌های اطلاعاتی یکپارچه مانند IFMIS است. این نظام‌ها برای تأمین کارایی و دقت باید فرآیندهای سازمانی مختلف را به‌صورت یکپارچه در یک بستر واحد مدیریت کنند. یکپارچگی داده‌ها به معنای ترکیب و هماهنگ‌سازی داده‌ها از منابع مختلف برای ایجاد یک نمای واحد از اطلاعات است. در سازمان‌ها، داده‌ها اغلب در سیستم‌ها و پایگاه‌های داده مختلف ذخیره می‌شوند که این می‌تواند منجر به ایجاد مشکلاتی همچون داده‌های تکراری، ناسازگار و غیرقابل اعتماد شود. به عنوان مثال، در یک نظام IFMIS، داده‌های مربوط به تراکنش‌های مالی باید از منابع مختلف مانند واحدهای مالی، خزانه‌داری و حسابداری استخراج و سپس در یک پایگاه داده مرکزی ذخیره و استاندارد شوند تا یک نمای یکپارچه از وضعیت مالی سازمان ایجاد گردد. در غیر این صورت، وجود داده‌های پراکنده و ناسازگار می‌تواند به‌طور جدی بر دقت گزارش‌های مالی تأثیر بگذارد. همچنین نظام‌های یکپارچه نیاز دارند که فرآیندها به‌طور هم‌زمان و بدون درگیری‌های اضافی با یکدیگر هماهنگ و یکپارچه شوند. طبق نظر داون پورت[۱۱] (۱۹۹۸)، یکپارچگی فرآیندها باعث بهبود کارایی، کاهش زمان چرخه‌های عملیاتی و افزایش دقت داده‌ها می‌شود. چالش دیگر مربوط به تنوع سیستم‌های موجود است. در بسیاری از سازمان‌ها، سیستم‌های قدیمی و غیر یکپارچه هنوز در حال اجرا هستند و ممکن است یکپارچه‌سازی این نظام‌ها با نظام‌های جدید دشوار باشد. برای حل این مشکل، استفاده از تکنیک‌های یکپارچه‌سازی مرحله‌ای و همچنین توسعه رابط‌های بین نظام‌ها به‌عنوان راهکاری برای تسهیل انتقال و پیاده‌سازی پیشنهاد می‌شود (هادارا و زک[۱۲]، ۲۰۱۱). به طور کلی، مدیران ارشد نقش کلیدی در تأمین منابع، هدایت استراتژیک پروژه، ایجاد انگیزه در کارکنان و تسهیل مدیریت تغییر دارند (سامرز و نلسون[۱۳]، ۲۰۰۱). تعهد مدیریت عالی به معنای حمایت فعال و مستمر مدیران ارشد سازمان از پروژه‌های کلیدی مانند پیاده‌سازی سیستم‌های اطلاعاتی یکپارچه است. این حمایت نه تنها شامل تخصیص منابع مالی و انسانی می‌شود، بلکه به معنای مشارکت فعال در فرآیند تصمیم‌گیری، نظارت بر پیشرفت پروژه و ایجاد انگیزه در سطوح مختلف سازمانی نیز می‌باشد. مطالعات متعدد نشان می‌دهند که حمایت مدیریت عالی یکی از عوامل کلیدی موفقیت در پیاده‌سازی نظام‌های «برنامه‌ریزی منابع سازمان[۱۴]» است.

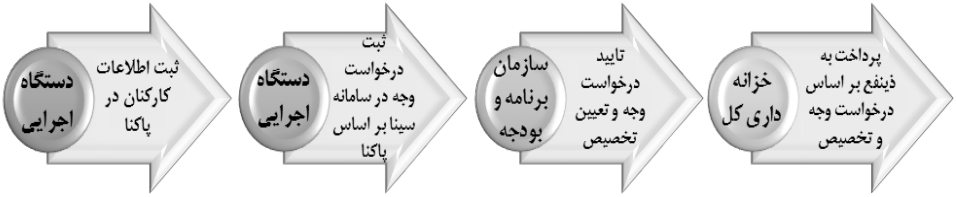
9. Venkatesh & Davis
10. Alavi & Leidner
11. Davenport
12. Haddara, M., & Zach
13. Somers & Nelson
14. Enterprise Resource Planning (ERP)

به‌عنوان مثال، یافته‌های پژوهش مهراز[15] (۲۰۰۹) نشان می‌دهند که حمایت مدیریت عالی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت این نظام‌هاست. سیاست پرداخت به ذینفع نهایی در ایران علارغم اهمیت زیاد و نقش برجسته آن در ارتقای نظام یکپارچه مدیریت مالی دولت، تاکنون از زوایایی به جز رویکرد این پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است. رحمانی و همکاران (۱۴۰۴) پس از بررسی الزامات مدل پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی، پرداخت اولیه‌ای با الگو گرفتن از مدلهای پیشنهادی بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، کشورهای فرانسه و برزیل را طراحی کرده‌اند. همچنین رحمانی و همکاران (۱۴۰۳) به بررسی الزامات پیاده‌سازی و موفقیت مدل پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی پرداخته و این تغییرات را به عنوان یک نوآوری جدید در فناوری مد نظر قرار می‌دهند. اما تاکنون پژوهشی که به ارزیابی تأثیرات اجرای این سیاست بپردازد انجام نشده است. بررسی ادبیات و پیشینه نشان می‌دهد که نظام‌های اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه به‌عنوان ابزاری کلیدی برای ارتقای شفافیت، پاسخگویی و کارایی در مدیریت مالی دولت شناخته می‌شوند و از طریق یکپارچه‌سازی داده‌ها و فرآیندهای مالی، امکان تصمیم‌گیری دقیق‌تر و کاهش فساد را فراهم می‌کنند. در این چارچوب، طراحی و اجرای برنامه‌های پرداخت دولتی نیز باید در راستای ارتقای کارایی، امنیت و شفافیت منابع عمومی صورت گیرد. مطالعات نشان می‌دهند که موفقیت این نظام‌ها به مجموعه‌ای از الزامات نهادی، فنی و سازمانی وابسته است. از منظر نهادی، برقراری ارتباط و یکپارچگی میان‌سازمانی با نهادهایی مانند خزانه، مالیات و گمرک، و همچنین تطابق با قوانین مالی و استانداردهای گزارش‌دهی، از پیش‌شرط‌های اساسی محسوب می‌شود. از منظر فنی، استقرار زیرساخت‌های امنیت اطلاعات، یکپارچگی داده‌ها و قابلیت تعامل میان سیستم‌های مختلف، نقش تعیین‌کننده‌ای در کارآمدی این نظام‌ها ایفا می‌کند. در بعد سازمانی، عواملی همچون آموزش نیروی انسانی، مدیریت تغییر، اصلاح فرآیندهای میان‌سازمانی و حمایت مدیریت عالی، به‌عنوان پیشران‌های کلیدی موفقیت پیاده‌سازی شناخته می‌شوند. آموزش مؤثر و مستمر می‌تواند پذیرش فناوری را افزایش داده و مقاومت سازمانی را کاهش دهد، در حالی که عدم هماهنگی فرآیندها و رویه‌های سازمانی می‌تواند مانع تحقق یکپارچگی واقعی شود. همچنین، تعهد مدیریت ارشد در تأمین منابع و هدایت راهبردی پروژه، از عوامل حیاتی موفقیت این نظام‌ها به شمار می‌رود. با وجود این، مرور ادبیات نشان می‌دهد که اغلب مطالعات بر الزامات پیاده‌سازی و عوامل موفقیت IFMIS تمرکز داشته‌اند و کمتر به بررسی اثرات سیاست‌های مشخصی همچون «پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی» بر ارتقای یکپارچگی اطلاعات مالی و کارایی مدیریت مالی دولت پرداخته‌اند. از این‌رو، پژوهش حاضر درصدد است این خلأ را با تمرکز بر تجربه ایران مورد بررسی قرار دهد.

تجربیات کشورهای مختلف در استقرار نظام‌های اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه

کنیا یکی از نمونه‌های موفق در پیاده‌سازی نظام اطلاعات و مدیریت مالی یکپارچه در سطح دولت ملی است. این نظام توسط خزانه‌داری ملی توسعه یافته و با هدف بهبود شفافیت مالی، پاسخگویی و کارایی در استفاده از منابع عمومی پیاده‌سازی شده است. ابزارهای گزارش‌گیری تعبیه‌شده در IFMIS

15. Mahraz



شکل ۲. گام‌های اجرایی فرایند پرداخت به ذینفع نهایی در ایران

کنیا به نهادهای نظارتی و مردم اجازه می‌دهد تا بر نحوه هزینه‌کرد بودجه نظارت داشته باشند و این خود یکی از دلایل افزایش شفافیت مالی در این کشور شده است. استفاده از فناوری‌های نوین و ثبت تراکنش‌ها به‌صورت الکترونیکی باعث شد که تمامی بخش‌های دولتی به اطلاعات مالی با فوریت دسترسی داشته باشند. این شفافیت به‌ویژه در مدیریت منابع و جلوگیری از فساد بسیار تأثیرگذار بوده است (کارانجا[16]، ۲۰۱۸). کنیا IFMIS را با کمک تیم‌های داخلی و مشاوران محلی طراحی و توسعه داد. البته یکی از شرکت‌های کلیدی که در این فرآیند به کنیا کمک کرد، شرکت Oracle بود. این شرکت نرم‌افزارهای مالی و حسابداری خود را در بخش‌های مختلف دولتی کنیا نصب و راه‌اندازی کرد. سیستم‌های Oracle به‌ویژه در زمینه پردازش تراکنش‌های مالی، حسابداری دولتی و مدیریت منابع انسانی مورد استفاده قرار گرفتند. Oracle با تأمین نرم‌افزارهایی با قابلیت یکپارچگی بالا، به دولت کنیا کمک کرد تا فرآیندهای مختلف مالی را در یک سیستم واحد ادغام کند. استقرار این نظام یکپارچه باعث کاهش هزینه‌ها و افزایش تناسب با نیازهای بومی شده است. از طرفی، رسانه‌ها و نهادهای نظارتی محلی به‌طور فعال در فرآیند نظارت بر نحوه هزینه‌کرد بودجه‌ها دخالت کردند. این امر باعث تقویت شفافیت و پاسخگویی دولتی شد و نهادهای اجرایی در برابر مردم و رسانه‌ها مسئولیت بیشتری احساس کردند (بانک جهانی[17]، ۲۰۲۳). یکی دیگر از کشورهایی که دارای تجربیات موفقی در استقرار این نظام یکپارچه است، سنگاپور می‌باشد. سنگاپور از ابتدا هدف‌گذاری دقیقی برای IFMIS داشت. هدف اصلی آن، بهبود شفافیت مالی، پاسخگویی در برابر مالیات‌دهندگان و کارایی در تخصیص منابع مالی دولتی بود. طراحی این نظام به‌گونه‌ای بود که تمامی فرآیندهای مالی دولت از جمع‌آوری درآمدها، تخصیص بودجه، نظارت و کنترل هزینه‌ها، تا گزارش‌دهی نهایی در یک بستر دیجیتال یکپارچه قرار گیرد. یکی از شرکت‌های بزرگ که در این پروژه مشارکت داشت، شرکت SAP بود. این شرکت در بخش‌های مختلف این پروژه از جمله طراحی نرم‌افزارهای حسابداری و مدیریت منابع انسانی به دولت سنگاپور کمک کرد. این همکاری‌ها به سنگاپور این امکان را داد تا از بهترین تجربیات جهانی در پیاده‌سازی سیستم‌های مدیریت مالی استفاده کند(مرکز تکنولوژی دولتی سنگاپور[18]، ۲۰۲۱). در ایران، از مهرماه سال ۱۴۰۲ پرداخت اعتبارات حقوق و مزایای مستمر و غیرمستمر به

16. Karanja

17. World Bank
18. GovTech Singapore

حساب ذینفع نهایی از بستر سامانه سینا به ذینفع نهایی پرداخت شده است. در نهایت در راستای اجرای بند (الف) تبصره (۲۰) قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور موضوع پرداخت حقوق و دستمزد (مستمر و غیرمستمر) به ذینفع نهایی، طرح کلان وضع مطلوب با همکاری سازمان اداری استخدامی کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی تدوین گردید و اقدامات اجرایی ذیل جهت پیشبرد پروژه انجام شده است.

روش‌شناسی تحقیق

این پژوهش کیفی بوده و داده‌های مرتبط از طریق مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با خبرگان گردآوری شده است. این روش، امکان جمع‌آوری داده‌های کیفی عمیق و کشف موانع پیچیده اجرا را فراهم می‌کند. برای نمونه‌گیری از روش نمونه‌گیری نظری که بر مفاهیم استخراج شده از داده‌ها استوار است استفاده شده است (نصر و همکاران، ۱۳۹۸). در نمونه‌گیری نظری، از رویدادها و نه لزوماً افراد نمونه‌گیری می‌شود و هدف از مراجعه به افراد برای مصاحبه، کاوش رویدادها است. رویدادهایی که مبین مقولات گوناگون مرتبط با پدیده مورد بررسی پژوهش هستند(کرسول[19]، ۲۰۱۸). جامعه آماری، شامل خبرگان و مطلعین مرتبط با سیاست پرداخت به ذینفع نهایی می‌باشند که به صورت هدفمند (دارابودن دانش و تجربه مدیریتی در حوزه موضوع مورد بحث) انتخاب شدند. درمجموع پس از ۱۳ مصاحبه با خبرگان، داده‌های گردآوری‌شده به نقطه اشباع رسیدند. در این پژوهش، اشباع نظری از طریق تحلیل هم‌زمان داده‌ها با جمع‌آوری آن‌ها صورت گرفته است. زمانی که در مراحل نهایی مصاحبه‌ها یا تحلیل‌ها، داده‌های جدید منجر به استخراج مفهوم یا مقوله تازه‌ای نمی‌شدند و صرفاً تکرار مضامین قبلی بودند، اشباع نظری محقق تلقی گردید. برای اطمینان از اشباع، پس از آخرین واحد تحلیل نیز دو نمونه اضافی بررسی شد که داده جدیدی حاصل نشد. مصاحبه‌ها تا اشباع نظری داده‌ها ادامه یافتند. هر مصاحبه حدود ۳۰ تا ۴۵ دقیقه طول کشید و با رضایت کامل شرکت‌کنندگان ضبط و پیاده‌سازی شدند. اطلاعات مرتبط با مصاحبه‌شوندگان در جدول ۱ بیان شده است.

در ادامه، داده‌های جمع‌آوری‌شده با استفاده از روش تحلیل مضمون طبقه‌بندی شدند. این روش به شناسایی الگوهای اصلی در داده‌ها و استخراج موانع کلیدی کمک می‌کند. تحلیل داده‌ها در چند طبقه شامل دسته‌بندی مضامین و تفسیر یافته‌ها انجام شد. شناسایی کدها با بررسی مفاهیم اولیه و کلی پیرامون این سیاست استخراج شد، سپس با بازبینی توسط ۲ تن از محققان، فرایند اصلاح آنها انجام شد. برای افزایش روایی، از راهبرد بازبینی مشارکت‌کنندگان استفاده شد؛ بدین‌صورت که خلاصه‌ای از نتایج تحلیل در اختیار برخی از مشارکت‌کنندگان قرار گرفت و نظر آن‌ها درباره دقت انعکاس یافته از دیدگاه‌هایشان اخذ شد. برای تأمین پایایی، از روش کدگذاری مجدد توسط پژوهشگر در فاصله زمانی دو هفته‌ای استفاده شد. همچنین، بخشی از داده‌ها توسط یک پژوهشگر مستقل کدگذاری گردید و میزان توافق بین دو کدگذار بررسی شد که توافق بالایی مشاهده شد.

یافته‌های پژوهش

برخی از مهمترین مضامین اصلی و فرعی شناسایی شده از مصاحبه با خبرگان پژوهش در خصوص

19. Creswell

جدول ۱. اطلاعات مصاحبه‌شونده‌ها

کد	سمت	سازمان/دستگاه اجرایی	سابقه فعالیت (سال)
A۱	رییس امور هماهنگی و تلفیق بودجه	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۲
A۲	معاون امور هماهنگی و تلفیق بودجه	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۸
A۳	کارشناس امور هماهنگی و تلفیق بودجه	سازمان برنامه و بودجه کشور	۱۲
A۴	رییس امور بخشی	سازمان برنامه و بودجه کشور	۲۸
A۵	معاون وزیر آموزش و پرورش	وزارت آموزش و پرورش	۱۹
A۶	مدیرکل بودجه وزارت آموزش و پرورش	وزارت آموزش و پرورش	۱۶
A۷	مدیرکل بودجه حوزه هنری	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۱۳
A۸	معاون سازمان اداری استخدامی	سازمان اداری استخدامی	۷
A۹	مدیرکل سازمان اداری استخدامی	سازمان اداری استخدامی	۹
A۱۰	مدیر خزانه داری کل کشور	وزارت اقتصاد	۱۵
A۱۱	کارشناس خبره خزانه داری کل کشور	وزارت اقتصاد	۲۹
A۱۲	معاون دیوان محاسبات کشور	دیوان محاسبات کشور	۳۰
A۱۳	مدیر پرداخت های ریالی	بانک مرکزی	۳۰

تأثیرات اجرای سیاست پرداخت به ذینفع نهایی به شرح جدول ۳ است.

بحث

صرفه‌جویی و کاهش هزینه‌های دولت

یکی از مورد انتظارترین دستاوردهای پرداخت به ذینفع نهایی صرفه جویی و مدیریت و کاهش هزینه های دولت است. بر اساس مصاحبه‌های انجام‌شده با مسئولان و کارشناسان حوزه مالی دستگاه‌های اجرایی، سیاست پرداخت به ذینفع نهایی منجر به کاهش محسوس هزینه‌های غیرضروری دولت شده است. مصاحبه‌شوندگان بر این باورند که تخصیص مستقیم منابع به ذینفعان نهایی (نظیر کشاورزان، پیمانکاران و کارکنان) از بروز پرداخت‌های اضافی خارج از رویه جلوگیری می‌کند.به اعتقاد ۴ و۱، اجرای سیاست پرداخت به حساب ذینفع نهایی باعث شده است تا دستگاه‌های اجرایی از دریافت اعتبارات غیرضروری محروم شوند و بدین ترتیب، هزینه‌های غیرهدفمند کاهش یابد. به گفته آنها «پیش از این، در بسیاری از دستگاه‌ها هزینه‌هایی به‌صورت ساختاری و غیرضروری وجود داشت که با اعمال این سیاست، هدف‌گذاری اعتبارات دقیق‌تر شده است و اصابت آن حداکثری شده است. ۳ کارشناس بودجه در سازمان برنامه و بودجه کشور،

جدول ۳. برخی از مضامین اصلی، فرعی و گزاره‌های مصاحبه‌شوندگان

ردیف	مضامین اصلی	مضامین فرعی	گزاره‌های مصاحبه‌شوندگان
۱	صرفه جویی و کاهش هزینه های دولت	فراهم‌کردن منابع برای سایر هزینه‌ها	درصورتی که اعتبارات غیرضروری در دستگاه های اجرایی رسوب نکند این امکان فراهم می‌شود منابع برای سایر هزینه‌های دولت فراهم شود
۲		جلوگیری از مخارج نابجا (کاهش هزینه‌های اضافی)	در تمام دستگاه‌های اجرایی هزینه‌های غیرضروری بسیاری وجود دارد که با شناسایی ذینفع نهایی، اعتبار به هدف نهایی اصابت می‌نماید و از دریافت اعتبار غیرضروری توسط دستگاه اجرایی جلوگیری میگردد
۳	سرعت، شرافیت و شفافیت نظام مالیه عمومی دولت	عدم رسوب منابع در دستگاهها	پرداخت اعتبار به دستگاه اجرایی موجب می‌شود، دستگاه اجرایی اعتبارات غیرضروری را دریافت می‌نماید ولی با ایجاد تعهد برای دولت مبالغ را به ذینفع نهایی پرداخت نمی‌نماید در نتیجه از تخصیص اعتبارات غیرضروری جلوگیری مینماید و دولت بهتر میتواند منابع و مصارف خود را مدیریت نماید.
۴		تسریع گردش منابع مالی	سرعت فرآیند مرتبط گردش مالی در دستگاه‌های برای اصابت به ذینفع نهایی افزایش پیدا میکند دستگاه‌های اجرایی با ارائه اطلاعات دولت، تامین مالی به ذینفع صورت میپذیرد.
۵		ایجاد شفافیت در گردش منابع مالی و هزینه‌کرد دولت	پرداخت به حساب ذینفع نهایی منجر به ایجاد پایگاه داده ذینفعان نهایی به تفکیک طبقه‌بندی هزینه‌های دولت شده که نتیجه آن شفافیت مصارف دولت است. شفافیت در مصارف دولت باعث ایجاد چارچوب استاندارد در اعمال سیاست‌های پولی و مالی دولت می‌گردد.
۶		تمرکز وجوه در حساب واحد خزانه	پرداخت پول به دستگاه‌های اجرایی در یک حساب متمرکز موجب رصد و نظارت دولت بر مصارف دستگاه های اجرایی میگردد و از رسوب منابع در حساب های متعدد جلوگیری بعمل می‌آید.
۷		کاهش تعدد حساب	اجرای حساب واحد خزانه موجب میگردد هر دستگاه اعتبارات خود را در حساب متمرکز نگهداری نماید و اینکار از تعدد حساب جلوگیری بعمل می‌آورد.
۸		پیشگیری از تخلف با جلوگیری از ایجاد حساب‌های غیرمجاز	موارد تخلف متعددی رخ داده که دستگاه‌های اجرایی از طریق اقداماتی نظیر مشارکت با پیمانکاران، ایجاد قراردادهای صوری، ارائه اطلاعات نادرست در خصوص رفاهیات کارکنان و ... اقدام به سواستفاده از منابع دولت کرده‌اند و منجر به انحراف منابع دولت شده‌اند.

ردیف	مضامین اصلی	مضامین فرعی	گزاره‌های مصاحبه‌شوندگان
۹		رصد دقیق اعتبارات	استقرار سیاست پرداخت به حساب ذینفع نهایی، پرداخت‌های دولت را مشخص میگردد و امکان رصد اعتبارات و پیگیری نتایج حاصل از پرداخت اعتبارات را برای دولت فراهم می‌شود.
۱۰		اشرافیت و امکان رصد و کنترل پرداخت های جاری دستگاهها	استقرار این سیستم منجر به اطلاع از میزان پرداختی دستگاه قبل از پرداخت، اطلاع از تغییرات در احکام پرسنلی توسط دستگاه قبل از پرداخت، اطلاع از نوع تعداد و انواع بکارگیری در دستگاه ها و در دسترسی به اطلاعات پرداختی دستگاه ها قبل از پرداخت حقوق می باشد که قبلا بصورت پراکنده و با تأخیر بعد از پرداخت حقوق امکان پذیر بود که منجر به افزایش توان رصد و کنترل بر پرداخت های حقوق دستگاه‌های اجرایی گردید.

نیز تصریح کرد: «در گذشته، برخی نهادها از طریق دریافت اعتبار به عنوان هزینه‌های ضروری، مبالغی تا سرانه چند ده میلیون تومان را صرف رفاهیات کارکنان می‌کردند؛ در حالی که این هزینه‌ها توجیهی از منظر هدفمندی و عدالت در نظام های پرداخت کشور نداشت و A۸ تصریح داشت که «این موضوع فشار زیادی را به سازمان اداری و استخدامی و وشورای حقوق و دستمزد جهت افزایش حقوق سایر دستگاهها را در پی داشت». A۴ در ادامه افزود: «با جلوگیری از رسوب منابع در دستگاه‌ها، امکان انتقال این اعتبارات به حوزه‌های اولویت‌دار مانند یارانه دارو و حمایت از خرید گندم برای کشاورزان فراهم شده است که نشان از کارآمدی مالی دولت و افزایش انعطاف جریان مالی دولت جهت مدیریت بهینه هزینه های دولت را دارد. »

سرعت، اشرافیت و شفافیت در نظام مالیه عمومی دولت

از یافته‌های برجسته تحقیق، افزایش شفافیت در تخصیص و مصرف منابع است. خبرگان مالی تأکید داشتند که با حذف رسوب منابع در حساب‌های دستگاه‌ها و تخصیص مستقیم منابع از خزانه به ذینفع، نظارت مالی تقویت شده و فرآیند گردش مالی تسریع می‌یابد. داده‌های استخراج‌شده حاکی از کاهش چند ده هزار میلیارد تومانی رسوب منابع در سال اخیر است. همچنین استقرار پایگاه داده ذینفعان، امکان تحلیل طبقه‌بندی‌شده هزینه‌های دولت را فراهم نموده و چارچوب تصمیم‌گیری در سیاست‌های پولی و مالی را منسجم‌تر کرده است. A۱۰،A۱۱ و A۱۲ در بیان آثار این سیاست اظهار داشتند: «با کاهش رسوب منابع در حساب‌های اجرایی، فرآیند گردش مالی به‌طور محسوسی تسریع شده و تخصیص منابع به ذینفع نهایی بدون واسطه صورت می‌پذیرد». آنها تاکید دارند که این امر منجر به بهبود مدیریت منابع دولت و کاهش تعهدات غیرواقعی شده است.

A۱۲با اشاره به آمارهای رسمی عنوان کرد که «در حال حاضر، بیش از ۷۷ هزار میلیارد تومان از منابع راکد در حساب‌های دستگاه‌ها کاهش یافته است و این دستاورد در سایه استقرار سیاست جدید حاصل شده است». به گفته A۹ و A۱۱، «ایجاد سامانه‌های شفافیت محور و اتصال مستقیم پرداخت به حساب

ذینفع نهایی موجب ایجاد پایگاه داده‌ای دقیق از مصارف دولت شده است که به‌عنوان نمونه، پرداخت حقوق بیش از ۱.۷ میلیون نفر در سال ۱۴۰۳ به‌صورت کاملاً شفاف و قابل رصد صورت گرفته است». همچنین افزودند: «این سطح از شفافیت بستر مناسبی برای اجرای سیاست‌های پولی و مالی استاندارد فراهم کرده است و سرعت فرآیند مرتبط گردش مالی در دستگاه‌های برای اصابت به ذینفع نهایی افزایش پیدا کرده است.» A۱ بیان داشت: «۳۱۰ هزارمیلیارد تومان برای پرداخت حقوق و دستمزد در سامانه در سال ۱۴۰۳ و حدود ۳۷۰ هزار میلیارد تومان در سال ۱۴۰۴ و جلوگیری از پرداخت به کارکنان که استخدام دولت نیستند از سایر نتایج این کار بود».

A۴، A۱۰ و A۱۲ بیان داشتند «موارد تخلف متعددی رخ داده که دستگاه‌های اجرایی از طریق اقداماتی نظیر مشارکت با پیمانکاران، ایجاد قراردادهای صوری، ارائه اطلاعات نادرست در خصوص رفاهیات کارکنان و ... منجر به سواستفاده از منابع دولت د و انحراف منابع دولت شده‌اند.» همچنین A۱۳ و A۱۲ بیان داشتند: «پرداخت پول به دستگاه‌های اجرایی در یک حساب متمرکز موجب رصد و نظارت دولت بر مصارف دستگاه های اجرایی می گردد و ضمن تسهیل نظارت از رسوب منابع در حساب های متعدد جلوگیری بعمل می‌آید.»

A۲ و A۸ تصریح می کنند که «استقرار این سیستم منجر به اطلاع از میزان پرداختی دستگاه قبل از پرداخت، اطلاع از تغییرات در احکام پرسنلی توسط دستگاه قبل از پرداخت، اطلاع از نوع تعداد و انواع بکارگیری در دستگاه ها و در دسترسی به اطلاعات پرداختی دستگاه ها قبل از پرداخت حقوق می باشد که قبلا بصورت پراکنده و با تأخیر بعد از پرداخت حقوق امکان پذیر بود که منجر به افزایش توان رصد و کنترل بر پرداخت های حقوق دستگاه‌های اجرایی گردید.»

مدیریت نقدینگی دولت

A۱۰ و A۱۳، معتقدند که «پرداخت به حساب ذینفع نهایی موجب آزادسازی بخشی از منابع دولتی شده که پیش‌تر در حساب‌های دستگاه‌های اجرایی قفل شده بود و اکنون می‌توان از آن‌ها برای بازارسازی اوراق یا مدیریت نقدینگی استفاده کرد». همچنین «این منابع در شرایطی که بازار پول دچار کسری موقت می‌شود، به دولت برای کنترل تعهدات فوری کمک می‌کنند». از دیدگاه A۱، «وقتی منابع در اختیار مستقیم دولت قرار داشته باشند، نیازی به استقراض از بانک مرکزی برای پوشش کسری بودجه وجود ندارد و این اقدام می‌تواند از افزایش پایه پولی و رشد تورم جلوگیری کند».

A۱۰ تصریح دارد «امکان نظارت دقیق بر نقدینگی با ایجاد حساب واحد خزانه و تمرکز حساب های خزانه داری در بانک مرکزی امکان نظارت دقیق بر نقدینگی و مدیریت آن را فراهم می کند.» همچنین A۲ و A۳ تأکید دارند «پرداخت به حساب ذینفع نهایی منجر به آزادسازی منابعی برای دولت می‌شود که از منابع مذکور می‌توان در جهت ارتقا مدیریت نقدینگی در صورت وجود بسترهای پیش‌نیازی همچون مدیریت تعهدات و تضامین دولت، مدیریت بدهی‌های دولت، استفاده نمود.

هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی و انتظام بخشی بانک‌ها

یکی دیگر از آثار مطرح‌شده توسط مصاحبه‌شوندگان، هماهنگی سیاست‌های پولی و مالی و همچنین تقویت نظم و رقابت در نظام بانکی بود. با حذف

انگیزه بانک‌ها از نگهداری منابع رسوب‌کرده دستگاه‌ها، شبکه بانکی ناچار به ارائه خدمات بهتر و کارمزد پایین‌تر شده‌اند.

A۱۳ و A۱۱ تاکید کردند: «استقلال بانک مرکزی در عمل زمانی محقق می‌شود که دولت به منابع شبکه بانکی برای تأمین کسری وابسته نباشد و پرداخت به ذینفع نهایی با آزادسازی منابعی برای دولت که منجر به عدم چاپ پول توسط دولت جهت تأمین مالی کسری بودجه، این استقلال را تقویت کرده است». A۱۱ و A۱۳ معتقدند «اجرای پرداخت به حساب ذینفع نهایی مستلزم تمرکز وجوه در حساب واحد خزانه است که پیوستگی موارد مذکور منجر به تشکیل شبکه یکپارچه از حساب‌های بانکی اعتباری متصل به یکدیگر برای دستگاه‌های اجرایی می‌شود. »

به اعتقاد A۱۳ و A۱۲ حذف رسوب منابع در حساب‌های اجرایی، بانک‌ها را از یک منبع درآمد بی‌دردسر محروم کرده و آن‌ها را وادار به ارائه خدمات واقعی و رقابتی‌تر کرده است. همچنین اظهار داشتند: «بانک‌ها دیگر نمی‌توانند با بهره‌برداری از منابع راکد دستگاه‌ها سودآوری کنند و به همین علت، رقابت برای جذب دستگاه‌ها از طریق کاهش کارمزد و افزایش کیفیت خدمات آغاز شده است. » که در نتیجه منافع آن به دستگاه های اجرایی می‌رسد A۱۳ در ادامه توضیح داد: «تمرکز منابع در حساب واحد خزانه موجب ایجاد یک شبکه بانکی یکپارچه برای دستگاه‌ها شده است که تبادل مالی و اطلاعاتی را تسهیل و استانداردسازی کرده است. »

توسعه استفاده از فناوری‌های نوین و افزایش رضایت ذینفعان

بررسی‌های کیفی و اپهارات مصاحبه‌شوندگان نشان می‌دهد که توسعه سامانه‌های پرداخت مستقیم منجر به ارتقاء سواد دیجیتال کارکنان دستگاه‌ها شده است. از سوی دیگر، تسریع در دریافت مطالبات توسط ذینفعان (نظیر پیمانکاران و کارکنان) سطح رضایت را افزایش داده و مشارکت بخش خصوصی در پروژه‌های دولتی را تسهیل کرده است. همچنین شناسایی دقیق ذینفعان، ایجاد پایگاه‌های اطلاعاتی و فراهم‌سازی بستر حکمرانی داده، امکان استفاده از هوش مصنوعی در سیاست‌گذاری‌های آینده را نیز مهیا ساخته است.

A۵، A۶ و A۷ و مدیران و کارشناسان برخی دیگر دستگاه‌های اجرایی اظهار داشتند که «پرداخت مستقیم به پیمانکاران و کارکنان موجب افزایش رضایت ذینفعان شده است، چرا که دیگر با تأخیر و مشکلات تامین اعتبار و عدم شفافیت ناشی از آن به اندازه قبل مواجه نیستند. A۹تاکید کرد: «کار با سامانه‌های جدید نیازمند آموزش بود، اما این آموزش موجب ارتقای سواد دیجیتال مالی میان کارکنان شده و فرآیندهای غیرسیستمی را به حداقل رسانده است». همچنین بیان داشت: «ایجاد پایگاه داده‌های یکپارچه ذینفعان دولت، نه‌تنها شفافیت ایجاد کرده بلکه بستر استفاده از هوش مصنوعی برای تصمیم‌سازی و حکمرانی داده فراهم شده است».

به اعتقاد A۱ و A۱۲ توسعه استفاده از فناوری‌های نوین از دیگر پیامدهای این طرح است به طوری که «با کاهش فرآیندها و اتصال اعتبار به ذینفع نهایی منجر به افزایش رضایت ذینفعان شده که پیامد آن نیز افزایش مشارکت بخش‌های پیمانکاری و خصوصی به علت تسریع در پرداخت تعهدات دولت می‌باشد.» همچنین منجر به «شناسایی ذینفع نهایی و ایجاد پایگاه داده ذینفعان و در نتیجه موجب

شفافیت مصارف دولت و شناسایی کلیه ذینفعان میگردد به عنوان مثال حقوق و دستمزد حدود ۱ میلیون ۷۰۰ هزار کارمند در سامانه شفاف می شود.»

چالش های فنی و زیرساختی دستگاه‌های اجرایی

با وجود مزایای متعدد، برخی چالش‌ها در فرآیند اجرا از دید مصاحبه‌شوندگان قابل توجه بود. از جمله این چالش‌ها می‌توان به تعدد سامانه‌ها، کوتاهی بازه زمانی پرداخت، فشار عملیاتی به سامانه‌های اطلاعاتی اشاره کرد. همچنین مشکلاتی نظیر تأخیر در تأیید احکام، عدم اطلاع‌رسانی دقیق به کاربران و نگرانی از نشت اطلاعات از دیگر دغدغه‌های عنوان‌شده بودند. رفع این چالش‌ها نیازمند بازطراحی ساختارهای نهادی، تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی و ارتقاء هماهنگی های بین‌دستگاهی است.

A۸ وA۹ خاطرنشان کردند: «در پایان هر ماه، با حجم گسترده‌ای از درخواست‌های وجه مواجه هستیم که تأیید آن‌ها به دلیل تمرکز در یک دفتر، فرآیند را کند و فشرده می‌کند». همچنین اضافه کردند که «در حال حاضر، هر ماه بیش از هزار درخواست وجه از دستگاه‌های ملی و استانی ثبت می‌شود که در چند روز محدود فشار زیادی به همکاران دفتر مربوطه وارد می کند.» این موضوع و جالش ها را همکاران سازمان برنامه و بودجه و خزانه داری کل هم تأکید داشتند. A۱۱ و ذیحساب چند دستگاه اجرایی، اشاره کردند: «تعدد سامانه‌ها نظیر بیمه، مالیات و خزانه، فشارِ مضاعفی به بخش مالی دستگاه‌ها وارد کرده و عملاً کارکنان را درگیر امور تکراری کرده است. A۶ و A۷، گفتند: «با وجود پیش‌بینی‌های فنی، همچنان در ساعات پایانی ماه با هنگ و قطعی سامانه مواجه هستیم که ناشی از حجم بالای ورودی اطلاعات است». A۵ و تعداد کثیری از دستگاه‌های اجرایی عدم انعطاف برای هزینه کرد را در حالت جدید ایراد اصلی می دانستند و تاکید کردند: «دستگاه‌ها دیگر انعطاف مالی گذشته برای جابجایی منابع ندارند و این موضوع، توان مدیریت بحران مالی آن‌ها را کاهش داده است؛ لذا باید راهکارهایی در قالب جدول مصارف متفرقه با سقف مشخص دیده شود». یکی دیگر از این چالش ها حریم خصوصی و امنیت داده‌ها است که A۴ ، A۹ و برخی دستگاه‌های اجرایی به نقل ازخود یا دستگاه‌های نظارتی و امنیتی بیان می کردند. «ریسک نشت اطلاعات و هک استفاده از پایگاه‌های اطلاعاتی موجود و تبادلات اطلاعات مبتنی بر شاخص‌ها است که طبعاً استقرار آن مستلزم سازوکارهای نرم‌افزاری و سخت‌افزاری پیشرفته است و ریسک نشت اطلاعات به علت استعلام‌محور شدن اندک است. با این وجود یکپارچه سازی اطلاعات در بستری امن در سامانه ها موجب می گردد امکان محافظت از اطلاعات و امنیت راحت تر فراهم می‌شود.».

نتیجه‌گیری

نتایج تحقیق نشان می‌دهد که استقرار نظام پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی، توانسته است در ارتقای شفافیت مالی، کاهش هزینه‌ها، بهبود مدیریت نقدینگی و تقویت اعتماد عمومی به دولت نقش‌آفرینی کند. این سیاست، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اصلاحات مالی سال‌های اخیر، زمینه‌ساز هماهنگی بیشتر میان سیاست‌های مالی و پولی شده و با ایجاد پایگاه داده‌ای یکپارچه، مسیر استفاده از فناوری‌های نوین در حکمرانی مالی کشور را فراهم کرده است. با وجود این دستاوردها، چالش‌هایی همچون ضعف زیرساخت‌های فنی، تعدد سامانه‌ها، کاهش انعطاف مالی دستگاه‌ها و دغدغه‌های امنیتی،

ضرورت توجه بیشتر به اصلاحات نهادی، توسعه آموزش نیروی انسانی و تقویت زیرساخت‌های اطلاعاتی را نشان می‌دهد. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که سیاست «پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اجزای اصلاحات اخیر در نظام مالیه عمومی ایران، توانسته است آثار قابل‌توجهی بر بهبود کارآمدی مالی، ارتقای شفافیت، کاهش هزینه‌ها و انتظام‌بخشی به فرآیندهای پرداخت دولت بر جای بگذارد. تحلیل داده‌های کیفی حاصل از مصاحبه با خبرگان نشان داد که اجرای این سیاست موجب کاهش هزینه‌های غیرضروری، جلوگیری از رسوب منابع در حساب‌های دستگاه‌های اجرایی، تسهیل مدیریت جریان نقدینگی دولت، تسریع گردش مالی و ارتقای قدرت نظارت دولت بر پرداخت‌ها شده است. افزون بر این، تشکیل پایگاه جامع ذینفعان و شفافیت در مصارف دولت، نه‌تنها ابزار مؤثری برای سیاستگذاری مالی فراهم کرده، بلکه امکان هماهنگی بیشتر میان سیاست‌های پولی و مالی را نیز فراهم ساخته است. همانند نتایج کشورهایی که پرداخت مستقیم و یکپارچه را پیاده‌سازی کرده‌اند، پژوهش حاضر نیز نشان داد که شفاف‌سازی گردش مالی، بهبود سرعت پرداخت‌ها، کاهش هزینه‌ها و افزایش رضایت ذینفعان نهایی از مهم‌ترین دستاوردهاست. تفاوت مهم در مورد ایران آن است که در عین تحقق این دستاوردها، چالش‌هایی نظیر تعدد سامانه‌ها، محدودیت انعطاف دستگاه‌ها، فشار عملیاتی در روزهای پایانی ماه و مسائل امنیت داده‌ها همچنان نیازمند توجه جدی هستند؛ چالش‌هایی که در تجربه نظام‌های ناموفق مانند پروژه Phoenix کانادا نیز مشابه آن گزارش شده و نشان می‌دهد که عدم آمادگی نهادی و زیرساختی می‌تواند مانع بهره‌گیری کامل از مزایای نظام‌های یکپارچه مالی شود. در جمع‌بندی نهایی، می‌توان گفت سیاست پرداخت مستقیم به ذینفع نهایی در ایران، گامی مؤثر در جهت تقویت حکمرانی مالی، افزایش انضباط بودجه‌ای، ارتقای شفافیت و جلوگیری از انحراف منابع عمومی بوده است. با این حال، استمرار موفقیت این سیاست نیازمند اصلاحات مکمل است؛ از جمله تقویت زیرساخت‌های فناوری اطلاعات، توسعه آموزش کاربران کلیدی، استانداردسازی رویه‌های بین‌دستگاهی، افزایش هماهنگی نهادی، رفع گلوگاه‌های سامانه‌ای، و طراحی سازوکارهایی برای افزایش انعطاف دستگاه‌ها در مدیریت بحران مالی. پیگیری این اصلاحات می‌تواند ضمن تکمیل چرخه IFMIS در کشور، زمینه تحقق اهداف کلان مالی دولت در حوزه شفافیت، کارآمدی و پاسخگویی را فراهم آورد.

پیشنهادهای سیاستی

با توجه به یافته‌های پژوهش، پیشنهادهای سیاستی زیر برای ارتقای اثربخشی اجرای سیاست «پرداخت مستقیم به ذی‌نفع نهایی» ارائه می‌شود:

۱. تدوین چارچوب یکپارچه حکمرانی پرداخت‌های مستقیم

ضروری است یک چارچوب سیاستی جامع شامل اهداف، اصول، استانداردها و الزامات اجرایی برای سیاست پرداخت مستقیم تدوین شود تا از پراکندگی تصمیمات و ناهماهنگی نهادی جلوگیری گردد. باید توجه داشت عدم اجرای مقررات یا دست کم اجرای ناقص آن‌ها یکی از اصلی‌ترین چالش‌های نظام مقرره‌گذاری کشور محسوب می‌شود. در این زمینه هرچند مقررات‌گذاری شرط لازم عمل به تکالیف قانونی تلقی می‌شود اما شرط کافی نیست و آغاز راه اجرای مفاد قانونی محسوب می‌شود. آنچه این

فرآیند را تکمیل می‌کند و موجبات اجرایی شدن مقررات و افزایش کارآمدی نظام مقررات‌گذاری را فراهم می‌آورد، انجام فرآیند «ارزیابی اجرای مقررات» است.

۲. تقویت زیرساخت‌های فنی و ارتقای امنیت داده‌ها

به‌منظور پاسخگویی به فشارهای عملیاتی و کاهش ریسک‌های امنیتی، توسعه ظرفیت سامانه‌های اطلاعاتی، ارتقای پایداری سیستم‌ها و استقرار استانداردهای امنیت و حریم داده ضروری است. با توجه به اینکه فناوری هوش مصنوعی یکی از فناوری‌های تحولی در عصر کنونی است که می‌تواند در ارتقای کیفیت حکمرانی مورد استفاده قرار بگیرد (اکبری و همکاران[20]، ۲۰۲۴) استفاده از این فناوری برای هدف فوق‌الذکر پیشنهاد می‌شود.

۳. بازمهندسی و یکپارچه‌سازی فرآیندهای مالی

برای افزایش کارایی و کاهش محدودیت‌های اجرایی، لازم است فرآیندهای تخصیص، پرداخت و گزارش‌دهی منابع مالی با منطق پرداخت مستقیم بازطراحی و هماهنگ شوند.

٤. استقرار نظام پایش و ارزیابی مستمر عملکرد

طراحی شاخص‌های عملکردی و ایجاد سازوکارهای منظم برای رصد، ارزیابی و بازخوردگیری از اجرای سیاست، به بهبود مستمر و اصلاح انحرافات کمک می‌کند.

۵. توسعه ظرفیت‌های انسانی و مدیریت تغییر سازمانی

به‌منظور افزایش پذیرش و اثربخشی سیاست، آموزش مستمر، توانمندسازی نیروی انسانی و اجرای برنامه‌های مدیریت تغییر در سطوح مختلف سازمانی ضروری است.

ملاحظات اخلاقی

پیروی از اصول اخلاق پژوهش

تمامی اصول اخلاقی در پژوهش این مقاله رعایت شده‌اند.

حامی مالی

این مقاله حامی مالی ندارد.

مشارکت نویسندگان

نویسندگان به یک اندازه در نگارش مقاله مشارکت داشته‌اند.

تعارض منافع

بنابر اظهار نویسندگان این مقاله تعارض منافع ندارد.

20. Akbari et al

Refrences

Akbari, iman, Danaiefard, Hasan, Abdolhamid, Mehdi, Mahmudi, Mostafa,Khosravi, Mahdi. 2024. Identifying and prioritizing obstacles and challenges to data-driven governance from the perspective of employing artificial intelligence and data-based technologies in the public sector. Journal Strategic Studies of Public Policy. 14.56-81 (in Persian)

Alavi, M., & Leidner, D. E. (2001). Knowledge management and knowledge management systems: Conceptual foundations and research issues. MIS Quarterly, 25(1), 107-136

Chêne, M. (2009). The Implementation of Integrated Financial Management Systems (IFMIS)

Davenport, T. H. (1998). Putting the enterprise into the enterprise system. Harvard Business Review, 76(4), 121-131

Davis, F. D., Bagozzi, R. P., & Warshaw, P. R. (2004). User acceptance of computer technology: A comparison of two theoretical models. Management Science, 35(8), 982-1003

GovTech Singapore. (2021). A Seamless Financial Management System for the Singapore Government.

Haddara, M., & Zach, O. (2011). The Impact of ERP Systems on Organizational Efficiency. International Journal of Business and Management, 6(11), 33-45

International Monetary Fund (IMF) (2023). Digital Solutions Guidelines for Public Financial Management

Karanja, J. (2018). Effectiveness of Integrated Financial Management Information System (IFMIS) Strategy Implementation by the Kenya National Treasury. University of Nairobi.

Mahraz, M.-I. (2019). Success Factors for ERP Implementation: A Systematic Literature Review. Proceedings of the International Conference on Industrial Engineering and Operations Management, Bangkok, Thailand

Ministry of Agriculture & Farmers Welfare, Government of India. (2024). PM-KISAN Scheme Guidelines.

OECD (2001). Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries

OECD (2015). OECD Principles of Public Governance and Transparency in Public Financial Management

OECD. (2020). Digital Government Index: 2019 Results.

PEFA Secretariat. (2016). Public Financial Management Performance Measurement Framework.

Pimenta, C., & Seco, A. (2021). Financial Management Information Systems (FMIS): Project Guide

Somers, T. M., & Nelson, K. (2001). The impact of critical success factors across the stages of enterprise resource planning implementations. Proceedings of the 34th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, Maui, HI, USA

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.

Venkatesh, V., & Davis, F. D. (2000). A theoretical extension of the technology acceptance model: Four longitudinal field studies. Management Science, 46(2), 186–204.

World Bank (2013). Financial Management Information Systems and Open Budget Data

World Bank (2013). Public Financial Management Reform in Developing Countries: What Works and Why?

World Bank. (2011). Financial Management Information Systems: 25 Years of World Bank Experience on What Works and What Doesn't.

World Bank. (2023). Lessons from in-house development of Integrated Public Financial Management System: The Bolivia Experience.