

گفتگو

با

آقای شاهرخ افتخاری

ذیحساب و مدیرکل امور مالی وزارت امور خارجه



استقرار حسابداری تعهدی،

پشتیبانی و همراهی مسئولین اجرایی

سازش

خوشحالیم فرصتی به دست آمد با جنابعالی که در خط اول جبهه ساماندهی نظام حسابداری کشور فعالیت داشته‌اید، به گفتگو بنشینیم و تجربه و دیدگاه شما را با خوانندگان در میان بگذاریم.

استقرار سیستم حسابداری تعهدی در دستگاه شما از چه زمانی آغاز شد، چه پیشرفتهایی تاکنون داشته، و چه کارهایی باقی مانده است؟ لطفاً فعالیتهای سازمان شما، در ارتباط با حسابداری تعهدی را مرور کنید.

افتخاری

هدف غایی تمامی مباحث مربوط به استقرار سامانه حسابداری تعهدی در نهایت استفاده بهینه از منابع به وسیله دولتها و پیشگیری از اتلاف منابع است که در پی آن، به پاسخگویی کافی به ذینفعان ختم می‌گردد.

در این راستا نظام حسابداری و گزارشگری مالی دولتها، کاندیدای اصلی ایفای مسئولیت پاسخگویی عمومی و ابزاری برای دستیابی به این مهم است که در ایران از آغاز سال ۱۳۹۴ با ابلاغ بخشنامه وزارت امور اقتصادی و دارایی در دستور کار قرار گرفت.

اینجانب به عنوان ذیحساب و مدیرکل امور مالی وزارت امور خارجه از ابتدای شروع مباحث مربوط به اجرای حسابداری تعهدی در جلسه‌های مربوط حضور داشته و پس از آغاز دوره شروع آن، به عضویت کمیته اجرایی حسابداری تعهدی در کشور منصوب شده و در تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های آن مشارکت داشتم. از اینرو، به دلیل حضور در کمیته موصوف، همزمان و قبل از ابلاغ بخشنامه یادشده، از نیمه دوم سال ۱۳۹۳ آماده‌سازی، آموزش سرفصلها و تجزیه و تحلیل رویدادهای مالی در اولویت کاری وزارت متبوع قرار گرفت که در ابتدای اجرای سامانه یادشده، اقدامهای ذیل به اجرا درآمده است:

- سرفصلها براساس استانداردهای تدوین شده مربوط، پیاده‌سازی و بر مبنای آن حسابها ثبت و نگهداری می‌شود؛
- بدهیها و تعهدها، از جمله مزایای پایان خدمت و ذخیره مرخصی کارکنان، براساس بخشنامه‌های ابلاغی در حسابها منعکس می‌شود؛

واحدها مانند انبار، تدارکات و... در حال انجام است.

لازم به توضیح است مشکلاتی از قبیل پراکندگی جغرافیایی و بعد مسافت عاملیتهای ذیحسابی موجب کندی پیشرفت کار می شود. همچنین، مشکلاتی مربوط به مسائل ارزی نیز پیاده سازی سامانه یادشده را با چالش جدی مواجه می کند.

سازمان

آیا پیشرفت نظام بودجه ریزی براساس بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، با پیشرفتهای حاصل شده در نظام حسابداری تعهدی همسو و همراستاست؟ آیا سرفصل حسابهای تعبیه شده در سامانه حسابداری با سرفصلهای بودجه متناظر است؟

افتخاری

در حال حاضر، ارائه گزارش عملکرد به سازمان برنامه و بودجه کشور و پیشنهاد بودجه سال آینده براساس این عملکرد، درگیر چرخه ای معیوب است و پیشرفت نظام بودجه ریزی براساس بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد، متناسب با پیشرفتهای حاصل شده در نظام حسابداری تعهدی نبوده است و به نظر می رسد نظام بودجه ریزی در مرحله گذار، پیشرفت کمتری داشته است.

همچنین سرفصل حسابهای تعبیه شده در سامانه حسابداری چندان پاسخگوی احصای قیمت تمام شده خدمات نیست و نبود انطباق الگوی واقعی مصرف منابع برای مراکز هزینه مورد نظر، برنامه ها و هدفهای تعیین شده در زیرفعالیتها، متأثر از قالب ازپیش تعیین شده بودجه و محدودیتهای یادشده است که بدین منظور اصلاحات تکمیلی ضروری به نظر می رسد.

همچنین، یکی از حلقه های اتصال حسابداری تعهدی به بودجه نقدی، صورت جریان وجوه نقد است که متأسفانه در استانداردهای حسابداری بخش عمومی کشور حذف شده است؛ اگرچه در استانداردهای بین المللی ارائه صورت یادشده الزامی می باشد. با این حال، در وزارت متبوع، گزارشهای مقایسه ای جهت پیش بینی بودجه های آینده و نیز استخراج انحرافهای احتمالی از اجرای بودجه مصوب تهیه و به مراجع ذیصلاح ارسال شده است.

سازمان

برای استقرار نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد چه کارهایی انجام داده اید؟ آیا دستور عمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد که به پیوست بخشنامه بودجه سال ۱۳۹۶ ابلاغ شده، در سازمان شما اجرایی شده است؟ با چه چالشهایی روبه رو بوده اید؟

• درآمدهای وزارت امور خارجه براساس استانداردهای مربوط ثبت و نگهداری می شود؛ و

• اغلب داراییها نیز براساس نظر کارشناسی طبق آیین نامه شناسایی اموال وزارت امور اقتصادی و دارایی شناسایی و در حسابها منعکس شده است (بدون در نظر گرفتن ثبت هزینه استهلاک).

شایان ذکر است در مورد برخی از اقدامهای باقی مانده که در دستور کار آینده این ذیحسابی است، می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

• استقرار سامانه یکپارچه برنامه ریزی منابع بنگاه (ERP) به منظور انجام کنترلهای بیشتر،

• اضافه کردن تفصیلی های بیشتر برای افزایش کنترلهای،

• استفاده از ثبتهای کنترلی برای فراهم کردن امکان پیگیری موارد مورد نظر،

• ایجاد واحد حسابداری مدیریت در وزارت متبوع به منظور محاسبه بهای تمام شده فعالیتها و خدمات کنترل هزینه ها و ارائه پیشنهادها لازم در خصوص بهبود کیفیت خدمات همراه با کاهش هزینه ها و سرعت بخشیدن در استقرار نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد،

• شناسایی رویدادهای مربوط به تفاوت تسعیر نرخ ارز و افشای آن در قسمت ارزش خالص صورت وضعیتهای مالی، و

• تکمیل یادداشت وضعیت ارزی در صورتهای مالی.

سازمان

تغییر سامانه حسابداری در حال کار و استقرار سامانه حسابداری با مبنای تعهدی، کاری دشوار و پیچیده است و مشکلاتی پرشماری بر سر راه آن وجود دارد. دستگاه محل فعالیت شما چگونه از این دشواریها عبور کرده است؟ تا چه اندازه موفق و با چه مشکلاتی روبه رو بوده اید؟

افتخاری

برای اجرای مناسب یک سامانه، به پیاده سازی و استقرار و تغییر ساختار نیاز است که بدین منظور ابعاد و جزئیات نظام حسابداری به تفصیل تجزیه و تحلیل شد و تغییر ساختار ابتدا در نرم افزار مورد استفاده در ذیحسابی و اداره کل امور مالی وزارت متبوع و سپس در سطح عاملین ذیحسابی واحدهای زیرمجموعه داخل و خارج از کشور ایجاد شد.

همچنین، شناسایی مناسب هزینه ها، درآمدها و... نیازمند استقرار مناسب سامانه به معنای ارتباط مؤثر آن با دیگر سامانه های وزارت متبوع از قبیل سامانه تدارکات، کارگزینی و... بود که در مورد برخی از آنها، از جمله سامانه کارگزینی، ارتباط لازم انجام شده و برنامه ریزی به منظور تغییر ساختار برای برقراری ارتباط با دیگر

افتخاری

طبق جزو «پ» بند ۲ ماده ۷ قانون برنامه ششم، دولت موظف است از سال اول اجرای قانون برنامه، سالانه اعتبارهای ۲۰ درصد دستگاههای اجرایی مندرج در قوانین بودجه سنواتی را به صورت بودجه ریزی بر مبنای عملکرد تنظیم کند، به نحوی که در سال پایانی اجرای قانون برنامه، تمامی دستگاهها، دارای بودجه مبتنی بر عملکرد باشند.

همچنین، در بند «ب» از ماده ۸ قانون یادشده، ارتقا و انطباق نظام نظارت مالی، منوط به استفاده از ابزار نظام بودجه ریزی بر مبنای عملکرد و طراحی نظام نظارت مالی متناسب با شرایط کشور و نظارت مالی بر بودجه ریزی بر مبنای عملکرد دانسته شده است. در ساختارهای سنتی همیشه ملاک برآورد هزینه تنها پرداختهای سالها قبل است و متأسفانه توجه چندانی به فرایندهای دستگاه اجرایی نمی شود و مقوله بهره‌وری چندان مورد نظر قرار نمی گیرد.

بودجه ریزی بر مبنای عملکرد بر پایه روش هزینه یابی مبتنی بر فعالیت قرار دارد. عوامل رفتاری (فرهنگی)، ساختاری و محیطی تأثیر زیادی در کندی استقرار و استمرار نیافتن بودجه ریزی بر مبنای عملکرد در سازمان متبوع داشته است.

در این وزارتخانه موافقت نامه مبادله شده از بودجه ریزی بر مبنای عملکرد استفاده شده و تفکیک مشخصی برای مراکز هزینه و همچنین تفکیکی برای برنامه ها و هدفها، محرکهای هزینه و سنجهای عملکرد انجام شده که این موضوع برگرفته از دستور عمل مورد اشاره است.

با این حال، در خصوص اینکه در عالم واقع، مراکز هزینه مورد نظر فعالیتهای تعریف شده و سنجهای عملکرد، دستگاه را به هدفهای تعیین شده در برنامه ها خواهد رساند یا خیر، پیشرفت چشمگیری حاصل نشده است که دلایل اصلی آن تحقق نیافتن بودجه پیش بینی شده سال ۱۳۹۶ و تخصیص ندادن اعتبارهای مصوب برنامه ای تعریف شده بود و همچنین ضرورت به روز رسانی قوانین و مقررات مربوط، زیرساختهای فناوری اطلاعات، و عوامل فرهنگی مانند روح پاسخگوی مسئولان و پاسخ خواهی نمایندگان به عنوان چالش مطرح است.

سازمان

هدفهای یادشده در دستور عمل اجرایی بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد تا چه اندازه محقق شده است؟

افتخاری

با توجه به هدفهای اجرای بودجه ریزی مبتنی بر عملکرد در دستور عمل سازمان برنامه و بودجه کشور، برنامه ها و هدفهای تعیین شده به نسبت در حد پایین، محقق شده و تا حدی در جهت هدف «استانداردسازی خدمات» حرکت کرده و چالشهایی مانند اصلاح قوانین و مقررات، اختیار دستگاه، تخصیص کامل منابع و ... مانع پیاده سازی کامل هدفهای یادشده بوده است.

سازمان

چه اقدامی برای آماده سازی محیط به ویژه از نظر ارتقای دانش و تخصص کارکنان و مدیران انجام دادید؟

افتخاری

با توجه به پیچیدگی نظام حسابداری تعهدی و بنا به اقتضای دستگاه متبوع، نسبت به برگزاری دوره های آموزشی مربوط در سطح اداره کل اقدام لازم معمول گردید، همچنین جلسه های متعدد با مسئولین دستگاه برای همراهی آنان با استقرار نظام حسابداری و جلسه های هماهنگی با کارشناسان واحد فناوری اطلاعات به طور مستمر برگزار و نسبت به پیگیری انجام امور اقدامهای بایسته انجام شد. همچنین، از محل مجوزهای موجود نسبت به جذب نیروی انسانی متخصص در سال ۱۳۹۶ اقدام گردیده است و نیروهای یادشده در حال حاضر مشغول به کار شده اند.

سازمان

تا چه اندازه نظام مالی و محاسباتی کشور متحول شده است و آیا اکنون گزارشگری مالی بر مبنای حسابداری تعهدی و با رعایت استانداردهای حسابداری بخش عمومی، نیازهای اطلاعاتی ذینفعان را تأمین می کند و مبنای درستی برای تصمیم گیری فراهم می آورد؟

افتخاری

در سطح خرد، در وزارت متبوع، با عنایت به توضیحاتی پرسش قبل، به طور نسبی به برخی هدفها و مقصدهای تحول نظام حسابداری تعهدی نائل شده ایم. لیکن در سطح کلان، با توجه به برقرار نشدن کامل زیرساختها و قوانین و مقررات به نظر می رسد استقرار کامل حسابداری تعهدی با چالشهایی جدی مواجه بوده و در نتیجه نیل به هدفها را با تأخیر روبه رو می سازد.

سازمان

با تجربه ای که پشت سر گذاشته اید چه پیشنهادهایی برای ادامه کار و کامل کردن اصلاحات نظام حسابداری بخش دولتی دارید؟

افتخاری

رئوس پیشنهادها به شرح زیر است:

- حمایت، پشتیبانی و همراهی مقامهای مسئول دستگاه اجرایی،
- اصلاح قوانین و مقررات مربوط از جمله مواد ۶۳ و ۶۴ قانون محاسبات عمومی کشور،
- فرهنگ سازی مبحثهای مربوط به پاسخگویی در بین مدیران بخش عمومی،
- آموزشهای فنی و مناسب دوره های مرتبط، و
- استفاده حداکثری از فناوری اطلاعات.

سازمان

از شما ممنونیم که تجربه و دیدگاهتان در زمینه استقرار حسابداری تعهدی را با خوانندگان حسابرس در میان گذاشتید. امیدواریم این گفتگو به پیشرفت برنامه توسعه نظام حسابداری کشور کمک کند.

