

چالشهای به کارگیری استانداردهای حسابداری بخش عمومی

راهی طولانی در پیش است

مسائل

کوششهای پیگیر و چشمگیر معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور برای بهبود نظام حسابداری و مالی کشور و پیامدها، دستاوردها، پیچیدگیها و مشکلاتی این کوششها، آن طور که باید منعکس نشده است و جامعه حسابداری، به ویژه خارج از بخش دولتی، از آن به خوبی اطلاع ندارد. امیدوارم این گفتگو به درک تحولات نظام حسابداری کشور و آشنایی بیشتر با آن کمک کند.

نظام حسابداری دولتی در ایران، تا پیش از انقلاب، از پیشرفتهای علمی و فنی حسابداری، عقب مانده بود. بسیاری از دستگاههای دولتی و عمومی سامانه حسابداری درستی نداشتند، و حسابهای دولتی و تفریغ بودجه چندین و چند سال عقب بود. بعد از انقلاب کوششهای زیادی برای تحول نظام حسابداری دولتی صورت گرفت که هنوز ادامه دارد. در ابتدای گفتگو، برای اطلاع خوانندگان نشریه حسابرس، به ویژه خوانندگان جوان، تاریخچه تحولات نظام حسابداری کشور، پس از انقلاب اسلامی را ارائه فرمایید.

دکتر مهدی فرد

اولین لایحه تفریغ بودجه به عنوان مهمترین گزارش مالی دولت در سال ۱۳۳۶ تهیه شد و به طور نسبتاً منظمی تا سال ۱۳۵۲ ادامه یافت، اما از این سال به بعد به رغم افزایش چشمگیر حجم اعتبارها به علت افزایش ناگهانی قیمت نفت، تهیه این لایحه متوقف شد. در حوزه قانونگذاری پس از انقلاب، قدم مهمی برداشته و برای نخستین بار موضوع تفریغ بودجه در قانون اساسی گنجانده شد. اصل ۵۵ قانون اساسی دیوان محاسبات کشور را مکلف به تهیه گزارش تفریغ بودجه و ارائه آن به مجلس شورای اسلامی کرد.



گفتگو با: آقای دکتر محمدرضا مهدی فرد

بازرس ویژه ذیحسابیها

معاونت نظارت مالی و خزانه داری کل کشور

است؛ اما به‌نظرم برای دستیابی به صورتهای مالی معتبر هنوز راهی طولانی در پیش است. باید برنامه جامع و واقع‌بینانه‌ای برای حل مسائل و چالشهای پیش‌رو داشته باشیم. برخی از مهمترین چالشهای پیش‌رو را فهرست‌وار مطرح می‌کنم:

- وجود برخی قوانین نامناسب و متناقض با نظام حسابداری تعهدی،

- برخوردار نبودن وزارت امور اقتصادی و دارایی از اختیارات کافی جهت اعمال اصلاحات حسابداری و نظارت بر حسن انجام آن در دستگاههای اجرایی و نبود ضمانت اجرای کافی برای پیشبرد سیاستها،

- موانع اجرایی و فنی جهت گردآوری داده‌ها و اطلاعات لازم برای تهیه صورتهای مالی (به‌عنوان نمونه، فقدان اطلاعات مربوط و اتکاپذیر در خصوص اموال و داراییهای دولت، محدودیت و موانع گردش اطلاعات مالی میان دستگاههای اجرایی و حتی داخل وزارت امور اقتصادی و دارایی)،

- گستردگی دامنه فعالیتهای مالی خارج از بودجه از سوی نهادهای بخش عمومی (همانند بنیادها)،

- فقدان سیستم کنترل داخلی مالی مناسب در دستگاههای اجرایی و کاهش کیفیت اطلاعات مالی در آنها و در نتیجه تأثیر منفی آن بر کیفیت اطلاعات صورتهای مالی تلفیقی،

- نبود توجه کافی به ضرورت تدوین طرح تفصیلی برای استقرار نظام حسابداری تعهدی توأم با زمانبندی مراحل اجرایی و حمایت گسترده برای تحقق آن، و

- ارتقا نیافتن ظرفیت آموزشی نیروی انسانی به‌صورت یکنواخت در تمام گستره جغرافیایی جهت پیاده‌سازی حسابداری تعهدی.

سازش

آیا نظام بودجه‌ریزی کشور با نظام حسابداری دولتی در حال تحول، سازگار است؟ به‌عبارت دیگر، آیا نظام بودجه‌ریزی کشور نیز متحول شده است؟ چه برنامه‌هایی در این زمینه مطرح است؟

دکتر مهدی فرد

به‌رغم اینکه تغییر نظام بودجه‌ریزی به نظام بودجه‌ریزی

تا پیش از انقلاب، تفریغ بودجه جایگاهی در قانون اساسی نداشت، از این‌رو گزارشگری مالی دولت از حیث پشتوانه قانونی تقویت شد. گرچه، بعد از سال ۱۳۵۷، در اجرای این اصل قانون اساسی تعلل صورت پذیرفت و قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن نزدیک به یک دهه بعد به تصویب رسید و در نهایت اولین گزارش مالی دولت در سال ۱۳۶۷ آماده شد.

نارسیه‌های مهم این گزارش و پیشرفت نظام گزارشگری مالی در بخش عمومی در سطح بین‌المللی، باعث شده که ضرورت بازنگری در گزارشگری مالی دولت و به‌تبع آن بازنگری در نظام حسابداری تا اندازه‌ای احساس گردد. اولین اقدامها در این خصوص با ترجمه بخشهایی از استانداردهای بین‌المللی بخش عمومی در وزارت دارایی در سال ۱۳۸۷ آغاز شد.

سازش

چه برنامه‌هایی هم‌اکنون برای پیگیری تحولات نظام حسابداری دولتی در جریان است؟

دکتر مهدی فرد

در حال حاضر، کارگروه‌های اصلی و فرعی تدوین استانداردهای حسابداری بخش عمومی با همکاری سازمان حسابرسی و معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور تشکیل شده است. این کارگروه‌ها پیشنویس استانداردهای حسابداری بخش عمومی را تدوین می‌کنند و این پیشنویسها پس از طی مراحل مشخصی، از جمله نظرخواهی از ذینفعان، نهایی شده و تبدیل به استانداردهای حسابداری بخش عمومی می‌شوند.

سازش

در سال ۱۳۹۵ برای اولین بار کوششهایی برای تهیه صورتهای مالی اولیه مربوط به سال ۱۳۹۴ صورت گرفت. برای اینکه صورتهای مالی دولت به‌صورتی معتبر و مربوط تهیه و منتشر شود، چقدر راه در پیش داریم و با چه چالشهایی روبه‌رو هستیم؟

دکتر مهدی فرد

اقدامهایی برای تجمیع صورتهای مالی صورت پذیرفته

مدیران ارشد اقتصادی کشور

باید نسبت به

اهمیت حسابداری تعهدی و

نقش آن

در ایجاد شفافیت مالی و

جلوگیری از

فساد اقتصادی

اقتناع گردند

چنین نیست که حسابداری تعهدی کامل اجرا شود. یعنی این کشورها نیز در برخی از حوزه‌ها همانند شناسایی داراییها و یا تعیین بهای تمام‌شده داراییها با محدودیتهایی روبه‌رو هستند و در نتیجه انحراف از حسابداری تعهدی در این حوزه‌ها اجتناب‌ناپذیر است.

بررسی تجربه‌های کشورهای پیشرو در پیاده‌سازی نظام حسابداری تعهدی نشانگر برنامه‌ریزی زمانی و اولویت‌بندی اقلام صورتهای مالی است. در گام نخست باید تمرکز اصلی به ثبت درآمدها، هزینه‌ها، پیش‌پرداختها باشد. در گام دوم، داراییهای مالی، سرمایه‌گذاریها، بدهیها، دیگر ابزار مالی، ذخایر و بدهیهای احتمالی به‌صورت تعهدی شناسایی می‌شوند. در گام سوم، داراییهای ثابت دولت، اجاره‌ها، داراییهای نامشهود، تغییرهای ارزش موجودیها، کمکهای غیرنقدی و... شناسایی، ثبت و گزارش می‌شوند. در آخرین گام و پیچیده‌ترین مرحله پیاده‌سازی حسابداری تعهدی، شناسایی داراییهای زیرزمینی، داراییهای میراث فرهنگی و موارد دیگری همانند مطالبات مالیاتی ثبت و شناسایی می‌شوند.

به جرأت می‌توان مدعی شد که هیچ کشوری در دنیا تجربه پیاده‌سازی کامل حسابداری تعهدی را نداشته است. به‌ویژه اینکه گامهای سوم و چهارم بسیار پرهزینه بوده و مستلزم سطح خاصی از دانش و تجربه حرفه‌ای می‌باشد. به بیان دیگر، هزینه پیاده‌سازی حسابداری بخش عمومی، در برخی از سطوح، پاسخگوی منفعت حاصل از آن نیست.

ما هم‌اکنون در ابتدای این راه هستیم، اما آنچه اهمیت دارد تدوین برنامه مدون زمانبندی‌شده است که ما را ملزم به طی این گامها در زمان مشخصی کند. موضوع مهم دیگر این است که مدیران ارشد اقتصادی کشور نسبت به اهمیت حسابداری تعهدی و نقش آن در ایجاد شفافیت مالی و جلوگیری از فساد اقتصادی، اقناع گردند. در غیر این صورت، تغییرهای سیاسی ناشی از تغییر دولتها ممکن است اولویت‌بندیهای فنی در این حوزه را تحت تأثیر قرار داده و حسابداری تعهدی نیز اهمیت و اولویت خود را از دست بدهد.

عملیاتی از برنامه چهارم توسعه به‌صورت قانون درآمده، اما متأسفانه تاکنون تغییر مهمی در نظام بودجه‌ریزی ما رخ نداده است. مقدمه تغییر نظام بودجه‌ریزی، تغییر نظام حسابداری و پیاده‌سازی حسابداری تعهدی است. حسابداری تعهدی با فراهم کردن شرایط برای محاسبه بهای تمام‌شده خدمات بخش دولتی، امکان اجرای نظام بودجه‌ریزی عملیاتی را فراهم می‌آورد.

سازش

دستیابی به اطلاعات گذشته مربوط به داراییها و بدهیهای دولتی، کاری پیچیده و دشوار است، و بدون آن ممکن نیست صورتهای مالی اطلاعات مناسبی برای تصمیم‌گیری فراهم سازد. چه برنامه‌ای برای عبور از این دشواری در نظر گرفته شده است؟

دکتر مهدی فرد

برای اجرای نظام حسابداری تعهدی در بخش عمومی و تهیه صورتهای مالی سودمند نباید نگاهی مطلق یا صفر و صد به موضوع داشت. حتی در بخش دولتی کشورهای پیشرو نیز

سازمان

درون، چگونه است؟ آیا روابط بین معاونت خزانه، سازمان حسابرسی، دیوان محاسبات، سازمان برنامه و بودجه، و حرفه حسابداری، به بهترین هم‌افزایی دست یافته است؟ نقاط قوت و نقاط ضعف این روابط کجاست و چه فرصت‌ها و تهدیدهایی برای بالابردن هم‌افزایی وجود دارد؟

دکتر مهدی فرد

همانطور که اشاره کرده‌اید همکاری وجود دارد، به‌ویژه در زیرمجموعه وزارت دارایی ارتباط خوبی میان سازمان حسابرسی و معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور برقرار شده که به پیشبرد کار کمک کرده است. موفقیت فرایند تدوین استانداردها تا حد زیادی مستلزم مشارکت تمامی ذینفعان، از جمله تهیه‌کنندگان صورتهای مالی، حسابسان، تدوین‌کنندگان مقررات و... است. همانطور که قبلاً نیز اشاره کردم یک تهدید بالقوه کامل نبودن اقناع مدیران ارشد و کلان اقتصادی کشور به اهمیت تغییر نظام حسابداری است. این قضیه ممکن است در آینده با تغییر مدیران ارشد و میانی منجر به از دست رفتن اولویت تغییر در نظام حسابداری بشود.

سازمان

تحولهای آینده نظام حسابداری دولتی کشور را چگونه می‌بینید؟ چشم‌انداز نظام حسابداری دولتی چگونه خواهد بود؟

دکتر مهدی فرد

در حال حاضر، در سطح جامعه مطالبات گسترده‌ای برای مبارزه با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت مالی وجود دارد. این موضوع به‌صورت بالقوه می‌تواند پشتوانه مناسبی برای حمایت از تغییرهای نظام حسابداری در نتیجه حرکت به سمت شفافیت مالی باشد. موضوع مهم این است که مدیریت اجرایی کشور نیز به ضرورت این تغییرها اعتقاد داشته باشد. افزون‌بر این، توسعه زیرساختهای آموزشی، و ارتباطی نقش مهمی در ترسیم چشم‌انداز آینده تحول نظام حسابداری ایفا می‌کند.

سازمان

سپاسگزاریم و آرزو می‌کنیم شما و همکارانتان در انجام وظیفه مهمی که به‌عهده دارید، موفق باشید.



این تلقی وجود دارد که گذار از سیستم حسابداری نقدی به تعهدی، و رعایت استانداردهای حسابداری بخش عمومی، نیازمند نیروی کارشناسی و حسابداران باتجربه است. در تجربه ایران، چه راهکاری برای غلبه بر مشکل نیروی انسانی به‌کار گرفته شد؟ آیا این مشکل هنوز وجود دارد؟

دکتر مهدی فرد

جهت گذار از حسابداری نقدی به تعهدی زیرساختهای ارتباطی و دانش نیروی انسانی باید ارتقا پیدا کند. کشور ما نیز از این موضوع مستثنی نیست. به‌ویژه اینکه وسعت جغرافیایی زیاد کشور و نظام اداری متمرکز، اهمیت این موضوع را افزایش می‌دهد. به‌طور معمول، در چنین شرایطی، کیفیت زیرساختهای انسانی و فناوری در برخی از استانها نسبت به مرکز به میزان زیادی پایین‌تر است. افزون‌بر این، نظام آموزشی ما نیز در دانشگاه‌ها باید با این تغییرها هماهنگ شود.

سازمان

آیا تا به حال حسابداران حرفه‌ای بخش خصوصی، در تحولهای نظام حسابداری دولتی، مشارکت داشته‌اند؟ آیا برنامه‌ای برای مشارکت حسابداران حرفه‌ای بخش خصوصی در تکمیل تحولها یا نگهداری نظام حسابداری دولتی، وجود دارد؟

دکتر مهدی فرد

در تدوین استانداردهای حسابداری بخش عمومی و پیاده‌سازی حسابداری تعهدی، سازمان حسابرسی، معاونت نظارت مالی و خزانه‌داری کل کشور به‌عنوان بخشی از بدنه وزارت امور اقتصادی و دارایی، و برخی دیگر از مراکز و نهادها، مانند دیوان محاسبات و... نقش داشته‌اند. به‌نظرم نقش حسابداران بخش خصوصی چندان پررنگ نبوده است.

سازمان

شواهد بیرونی نشان می‌دهد که همکاری نزدیکی بین مراجع ذیربط در نظام حسابداری کشور، وجود دارد که پیش از این هرگز سابقه نداشته است، و بدون شک سهم مهمی در پیشرفتهای به‌دست‌آمده دارد. ارزیابی شما از