



عباس قادری آزاد عضو هیئت عالی نظارت سازمان حسابرسی

چالش‌های دایره شمول استانداردها :

واحدهای غیر انتفاعی

بخش عمومی مشمول

واحدهای انتفاعی بخش

عمومی غیر مشمول

حسابداری

جناب آقای قادری آزاد از این‌که قبول زحمت کردید و ما را در این گفتگو همراهی می‌کنید بسیار قدردانی می‌کنیم. نظام‌مند کردن گزارشگری مالی بخش عمومی، به نوعی به‌کارگیری استانداردهای حسابداری بخش عمومی است. در راستای این نظام‌مندسازی واحدهای گزارشگر در بخش عمومی (شامل وزارتخانه‌ها)، استانداردهای حسابداری بخش عمومی تدوین و لازم‌الاجرا شده است. همانطور که می‌دانیم استانداردهای حسابداری بخش عمومی مصوب سازمان حسابرسی بر پایه استانداردهای بین‌المللی حسابداری بخش عمومی می‌باشد، در این راستا ابتدا بفرمایید با توجه به ویژگیهای محیط فعالیتهای حاکمیتی نهادها و سازمانهای بخش عمومی، تا چه حد استانداردهای مصوب را برای بخش عمومی مناسب می‌دانید؟

قادری آزاد

مناسب بودن استانداردهای حسابداری بخش عمومی متأثر از میزان توجه استانداردها به ویژگیهای خاص این بخش همچون اهمیت بودجه در بخش عمومی، عدم تمرکز بر انتفاع، ارائه خدمات به‌عنوان محصول، تاثیرپذیری عملیات نهادها و سازمانهای بخش عمومی از پدیده‌ها و فرایندهای سیاسی، گستردگی حوزه‌های جغرافیایی و تنوع بسیار زیاد فعالیتهای اینگونه واحدها است.

علاوه بر موارد مذکور، باید به توان و ظرفیت استانداردها از جهت برخورداری از انعطاف لازم و واکنش به‌موقع به تغییرات به‌عمل آمده در محیط عملیاتی و همچنین تعیین شفاف و جامع دامنه کاربرد استانداردها با توجه به تنوع دستگاه‌های اجرایی شکل‌دهنده بخش عمومی، به‌عنوان دیگر عوامل تاثیرگذار بر مناسب بودن استانداردها برای بخش عمومی اشاره کرد.

از سوی دیگر، مناسب بودن استانداردهای مرجع نیز عامل مهمی خواهد بود. ویژگیهای متفاوت دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی با نهادها و سازمانهای مشابه سایر کشورها که ناشی از نقش بسیار پررنگ دولت در اقتصاد و سهم بالای استفاده از منابع

تا حدودی توانسته است زمینه پاسخگویی مالی را مهیا سازد لیکن به دلایل مختلف از جمله نهادینه نشدن فرهنگ پاسخگویی، دچار اشکال است.

سازد

آیا بین مفاد استانداردهای حسابداری بخش عمومی با قوانین و دستورالعملهای بخش دولتی ناهماهنگی وجود دارد؟ به نظر شما این موضوع تا چه حد بر اجرای موفق استانداردهای حسابداری بخش عمومی تاثیر گذاشته است؟

قادری آزاد

وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان حسابرسی در طول سالهای اجرای استانداردهای حسابداری بخش عمومی سعی کرده‌اند از طریق پیشنهاد قوانین و مقررات لازم، موارد اختلاف را به حداقل برسانند؛ اما کماکان رعایت و توجه به برخی موارد مذکور در قوانین بالادستی محل سؤال است. به عنوان مثال، می‌توان به مسایل مرتبط با گزارشگری مالی با توجه به موارد مذکور در اصل پنجاه و پنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، گزارشگری بر اساس مواد (۱۰۳) و (۱۰۴) قانون محاسبات عمومی، چگونگی ارتباط حسابداری بخش عمومی با گزارشگری منظور قانونگذار در ماده (۹۶) قانون محاسبات عمومی، عدم انطباق تعریف هزینه مطابق استانداردها با ویژگیهای هزینه در قوانین و مقررات، مبهم و نامشخص بودن نحوه برخورد استانداردها با تسویه بین دستگاهی اقلام با ماهیت حسابداری و همینطور برخی معاملات با کارکنان اشاره نمود. همچنین، این موضوع باید در نظر گرفته شود که اولویت اصلی در تدوین روشها و دستورالعملهای حسابداری موضوع ماده (۱۲۸) قانون محاسبات عمومی به عنوان راهکارهای عملیاتی اجرای استانداردها، رعایت قوانین است و مسئولین امور مالی و ذیحسابان موظف به رعایت قوانین و مقررات در گزارشگری مالی می‌باشند. اجرای موفق استانداردهای حسابداری بخش عمومی، معطوف به حل و فصل این‌گونه موارد خواهد بود.

سازد

با وجود ارتباط تنگاتنگ سیستم بودجه و سیستم حسابداری دستگاههای اجرایی، لیکن مشکل ناهماهنگی در این دو سیستم بر بخشهای گزارشگری دیگر از جمله گزارش تطبیق بودجه با عملکرد وجود دارد. در راستای

غیرمالیاتی برای تامین فعالیتهای جاری است، مناسب بودن استانداردهای حسابداری بخش عمومی و راهکارهای اتخاذ شده برای متناسب سازی را متاثر می‌سازد.

در مجموع، به نظر می‌رسد در کنار ویژگیهای بخش عمومی که عاملی مهم در تعیین مرجع استانداردهای به‌کار گرفته شده است، توجه به محیط عملیاتی بخش عمومی ایران و فرایند انطباق استانداردها با شرایط کشور که تحت عنوان بومی سازی از آن یاد می‌شود، از جمله عوامل موثر در این زمینه است. وزارت امور اقتصادی و دارایی و سازمان حسابرسی، با همکاری سایر نهادهای ذیربط در گزارشگری مالی بخش عمومی نظیر دیوان محاسبات کشور سعی کرده‌اند در تعامل با نهاد قانونگذاری در جهت فراهم سازی بستر مناسب قانونی برای اجرای موثر استانداردها و انطباق استانداردهای مرجع با شرایط بخش عمومی کشور به عمل آورند که البته زمینه‌های توسعه این اقدام با جلب مشارکت سایر صاحب نظران حرفه و دانشگاه همچنان وجود دارد.

سازد

به‌کارگیری استانداردهای حسابداری بخش عمومی، به‌نوعی تحول و الزام برای پاسخگویی است. آیا در عمل پس از الزام در به‌کارگیری استانداردها این تحول ایجاد شده است؟

قادری آزاد

در زمینه پاسخگویی، علاوه بر الزامات ناشی از قوانین و مقررات که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر قوانین و مقررات بدان اشاره شده، پارادایم (مدل فراگیر) حکمرانی خوب که در نتیجه رشد مطالبه‌گری عمومی و گسترش نهادهای مدنی و الزامات وضع شده توسط سازمانها و موسسات بین‌المللی به شیوه غالب در حکمرانی بدل گشته، لزوم نگاه ویژه به موضوع پاسخگویی مالی و عملیاتی از حیث لحاظ ارزشها، برنامه‌ریزی مناسب، رعایت قوانین و مقررات، اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی را ضروری ساخته است. تدوین و ابتدای استانداردهای حسابداری بخش عمومی بر بستر پاسخگویی، فرصت مغتنمی برای مجموعه گزارشگری مالی بخش عمومی محسوب می‌شود که خوشبختانه مورد توجه متولیان تدوین استانداردها قرار گرفته و در مفاهیم نظری گزارشگری مالی بخش عمومی نیز مورد تاکید قرار گرفته است. هرچند استانداردهای حسابداری بخش عمومی

حسابداری

نظر شما در خصوص میزان پیشرفت و گذار به حسابداری تعهدی بعد از گذشت بیش از ۶ سال از اجرای حسابداری تعهدی و استانداردهای حسابداری بخش عمومی چیست؟

قادری آزاد

اقدامات خوبی در این زمینه صورت گرفته است که نتیجه آن در شناسایی داراییها و بدهیها و گزارش آن قابل مشاهده است. چنانچه هماهنگی بین سازمانهای دست‌اندرکار همچون سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان حسابرسی و نهاد قانونگذار صورت گیرد و مسئولین ذیربط در واحدهای گزارشگر توجه خاص به این موضوع نمایند، پیشرفت حداکثری قابل حصول است.

حسابداری

نظر و پیشنهاد شما درباره آموزش کارکنان درگیر در تهیه و ثبت و گزارش اطلاعات در بخش عمومی چیست؟ آیا بحث نظری در دانشگاه‌ها کمک‌کننده است؟ تاثیر کدام نهاد یا سازمان را در برطرف کردن مشکل آموزش موثرتر می‌دانید؟

قادری آزاد

بر اساس پژوهشهای به‌عمل آمده، یکی از عوامل اصلی در اجرای موفق و موثر استانداردها، آموزش است. پیچیدگیهای مرتبط با شناسایی، اندازه‌گیری و افشاکه در استانداردهای حسابداری به آن پرداخته می‌شود، آموزش متولیان گزارشگری را ضروری می‌سازد. آموزش باید در دو بعد نظری و کاربردی دنبال شود و دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی اهتمام ویژه‌ای برای آن قائل باشند، که خوشبختانه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری گامهای خوبی در این مسیر برداشته، هر چند تا نهادینه شدن جایگاه واقعی حسابداری بخش عمومی، بالاخص در مقطع کارشناسی رشته حسابداری به‌طور خاص و سایر رشته‌های مرتبط، راه طولانی در پیش است. علاوه بر نقش دانشگاه‌ها باید به جایگاه دستگاه‌های متولی اجرای موثر استانداردهای حسابداری بخش عمومی نیز اشاره نمود؛ وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازمان حسابرسی و دیوان محاسبات کشور می‌توانند از طریق تشکیل ساختارهای کارگروهی، راهبری آموزشهای کاربردی و نشر متون آموزشی مناسب را به‌عهده بگیرند.

استانداردهای حسابداری باید

راهکاری عملیاتی و جامع

برای مقایسه بودجه و عملکرد

در صورتهای مالی ایجاد نماید

اجرای استاندارد و حسابداری تعهدی، آیا امکان استقرار سیستم واحد وجود دارد. چالشها و راهکارها در این زمینه را تشریح کنید.

قادری آزاد

در پاسخ به این سؤال باید پیش از هر چیز به این موضوع توجه شود که بودجه می‌تواند کماکان نقدی تهیه شود، در حالیکه حسابداری تعهدی است؛ اما استانداردهای حسابداری باید راهکاری عملیاتی و جامع برای مقایسه بودجه و عملکرد در صورتهای مالی ایجاد نماید. سازمان حسابرسی در قالب استاندارد حسابداری شماره ۲ سعی نموده است رهنمودهایی برای این منظور ایجاد نماید و در نظام حسابداری بخش عمومی نیز در قالب صورت مقایسه بودجه و عملکرد به این مهم پرداخته شده است، لیکن پیچیدگی کاربرد مفهوم "مبنای قابل مقایسه" برای اکثریت استفاده‌کنندگان صورتهای مالی، به کیفیت اطلاعات گزارش شده خدشه وارد نموده است. همچنین، گزارش تفریغ بودجه که توسط دیوان محاسبات کشور تهیه می‌شود، شامل اطلاعات تفصیلی‌تر می‌باشد که تعاریف برخی اقلام آن به دلیل تطابق با تعاریف قانون محاسبات عمومی با تعاریف استانداردهای حسابداری متفاوت است. اگرچه همسان بودن روش حسابداری و روش تهیه بودجه، باعث حل و فصل بسیاری از مسایل ناشی از تطبیق بودجه با عملکرد می‌گردد، اما توجه به هماهنگ‌سازی استانداردها و قوانین همچنان باید در اولویت باشد.

دولتی و سایر دستگاه‌های اجرایی مکلف به تهیه صورتهای مالی خود بر اساس استانداردهای حسابداری بخش عمومی "در موارد استفاده از بودجه عمومی دولت" شده‌اند. این تعارض و همچنین نامناسب بودن استانداردهای مذکور برای گزارشگری مالی واحدهای انتفاعی بخش عمومی موجب شده است گزارشگری مالی در سطح دولت با چالش مواجه شود.

تدوین استانداردهای واحد برای همه دستگاه‌های اجرایی تشکیل‌دهنده بخش عمومی و همینطور پوشش تمامی رویدادهای مالی یک دستگاه اجرایی صرفنظر از این‌که منبع آن بودجه عمومی بوده است یا خیر، دشوار و بر اساس نظر برخی کارشناسان، غیر ممکن است؛ اما استانداردها باید رهنمودهای لازم را در راستای فراهم‌سازی امکان گزارشگری مالی بخش عمومی در سطح دولت با پوشش حداکثری دستگاه‌های اجرایی بخش عمومی ارائه نماید.

سازمان

به نظر شما چالش‌های اصلی در به‌کارگیری استانداردهای حسابداری بخش عمومی به‌طور عمده در ارتباط با کدام استانداردها می‌باشد و پیشنهاد شما برای به‌حداقل رسانیدن چالشها در این زمینه چیست؟

قادری آزاد

به‌کارگیری استانداردهای مربوط به داراییها، بدهیها و آثار تغییر نرخ تبدیل ارز بنا به دلایلی که به برخی از آن‌ها در پاسخ به سؤالات قبل اشاره شد، جدید بودن آن برای واحدهای گزارشگر، پیچیدگیهای تکنیکی استانداردهای مزبور و نبود سامانه‌های اطلاعاتی جامع با چالش همراه است.

موضوع دیگر که به نظر می‌رسد چالش اصلی در به‌کارگیری استانداردها می‌باشد، عدم‌شمول این استانداردها به واحدهای انتفاعی بخش عمومی، واحدهایی که از بودجه عمومی استفاده نمی‌نمایند و آن بخش از رویدادهای مالی یک واحد از بخش عمومی است که منبع تامین مالی آن غیربودجه‌ای است. حل‌وفصل این موضوع نیاز به تعامل موثر بین دستگاه‌های متولی و قانونگذار دارد.

سازمان

در پایان این گفتگو مجدد از حضور شما در این گفتگوی

مفید کمال تشکر را داریم.

سازمان

سالهای گذشته یکی از اساسی‌ترین مشکلات بر سر راه نظام حسابداری نهادهای بخش عمومی به‌ویژه نهادهای بزرگ، شناسایی و اندازه‌گیری داراییهای سرمایه‌ای و زیرساختی و بدهیهای بلندمدت و ذخایر و انعکاس آن‌ها در گزارشهای مالی بوده است. به‌عبارتی دولت در مواردی از وجود داراییها و بدهیهای خود به‌دلیل پراکندگی اسناد و مدارک آن‌ها بی‌اطلاع بوده است. آیا الزامات استانداردهای تدوین‌شده کمکی به دولت در زمینه رفع این مشکل می‌کند؟

قادری آزاد

به‌یقین الزامات مندرج در این استانداردها موجب شناسایی، اندازه‌گیری و افشای اقلام مزبور می‌گردد، البته باید به این موضوع نیز اشاره کرد که واحدهای گزارشگر، در شناسایی و اندازه‌گیری داراییها با مسایل مهمی مواجه هستند. به‌عنوان مثال، بخش عمده‌ای از داراییهای دولت در بخش دفاعی با مشکل اندازه‌گیری مواجه است، همینطور مسایل مختلفی در زمینه شناسایی و اندازه‌گیری داراییهای نامشهود وجود دارد، یا چگونگی شناسایی و اندازه‌گیری اموالی که در نتیجه احکام دینی همراه با محدودیتهایی در نوع یا زمان استفاده به واحد گزارشگر منتقل می‌شود، باید با وضوح و شفافیت بیشتری مشخص گردد. علاوه‌بر این، لازم است تعاریف قانونی مرتبط با مالکیت عمومی مورد بازنگری قرار گیرد و ویژگیهای این نوع از مالکیت با توجه به مفهوم بیت‌المال مشخص شود و در حوزه بدهیها نیز باید دستورالعملهای حسابداری لازم با توجه به احکام شرعی و قانونی به صورت موضوعی تدوین گردد.

سازمان

آیا نهاد یا سازمانی می‌تواند از اجرای استانداردهای حسابداری بخش عمومی مستثنی شود؟ اگر مواردی وجود دارد توضیح بفرمایید. دلایل آن چه بوده است؟

قادری آزاد

هرچند مفاهیم نظری گزارشگری مالی بخش عمومی به گزارشگری مالی تمامی واحدهای بخش عمومی تاکید دارد، اما بر اساس ماده (۲۶) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، وزارتخانه‌ها، موسسات