

## حساب دهی در بخش عمومی

ارزیابی آقای غلامرضا سلامی، رییس شورای عالی انجمن حسابداران خبره ایران و عضو شورای سیاست گذاری ماهنامه «اقتصاد ایران»



در شهرداری‌ها، ناکارآمدی

کادر حسابداری آنها، عدم وجود نهاد حسابرسی داخلی توانمند، جدید بودن استفاده از حساب‌برسان مستقل و بالاخره ضعف توان کارشناسی در شوره‌های شهر، این حساب دهی مخدوش شده و با این که روز به روز بر منابع و مصارف شهرداری‌ها - به خصوص در کلان شهرها و شهرهای بزرگ - افزوده می‌شود، با این حال، فرآیند حساب دهی در این نهادها و مؤسسات و شرکت‌های زیرمجموعه آنها به مراتب ضعیف‌تر از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌باشد.

بخش عمومی در ایران شامل موسسات و نهادهای عمومی غیردولتی نیز می‌باشد. در بین این مؤسسات، سازمان‌های بزرگی مانند سازمان تأمین اجتماعی و بنیاد مستضعفان و آستان قدس رضوی وجود دارند که درجه حساب دهی در بین آنها متفاوت است. در نهادهای عمومی غیردولتی که زیر نظر مقام رهبری فعالیت می‌کنند، تا حدودی فرآیند حساب دهی وجود دارد، ولی در مورد بعضی مؤسسات بزرگ مانند آستان‌های مقدسه و فعالیت‌های اقتصادی که در صدا و سیما و نیروهای مسلح انجام می‌شوند، اصولاً هیچ نوع رابطه حسابداری با نهادهای مستقل مانند مجلس شورای اسلامی یا نهادهای مستقل دیگر برقرار نیست. در مورد مؤسسات بزرگی مانند صندوق بازنشستگی و سازمان تأمین اجتماعی و شرکت‌های عظیم زیر مجموعه آنها، همان ضعف‌های موجود در فرآیند حساب دهی شرکت‌های دولتی وجود دارند.

### نگاه جدی به حساب دهی

با این که برای بهبود فرآیند حساب دهی در کشور، در برنامه چهارم توسعه پیش‌بینی‌هایی از جمله تغییر مدل حسابداری تصدی‌گری‌های غیرانتفاعی دولت، از نقلی به تعهدی و استقرار سیستم حسابداری قیمت تمام شده در تصدی‌گری‌های فوق، استقرار نظام بودجه ریزی و مدیریت بر مبنای فعالیت و عملیات (بودجه عملیاتی) و سنجش عملکرد بر مبنای کارایی، صرفه اقتصادی و اثربخشی به عمل آمده بود، معهنذا حداقل این بخش از قانون برنامه چهارم به مرحله اجرا در نیامده است؛ ضمن آن که نظام بودجه ریزی دولت و فرآیند تصویب آن طی سال‌های اخیر در جهت ایجاز به گونه‌ای تحول یافته است که حساب دهی دولت به مجلس حتی در حد همان وضعیت سنتی خود پابرجا نمانده است. روشن است بدون توجه جدی به نظام پاسخ‌گویی در کشور نمی‌توان انتظار داشت که حساب دهی در بخش عمومی دچار تحول اساسی شود. ■

می‌گیرد. بنابراین فقط شامل ایجاد اطمینان نسبت به این موارد است که الف) وصول درآمدها و انجام مخارج در چارچوب مقررات قانونی صورت می‌گیرد و ب) مخارج در محدوده بودجه‌ای که مجلس تصویب کرده است، انجام می‌شود. از این رو پاسخ سؤالات زیر را نمی‌دهد که:

- ۱) آیا درآمدهای وصول شده با ظرفیت‌های اقتصادی کشور متناسب هستند؟
- ۲) آیا از منابع و امکانات استفاده بهینه به عمل آمده است؟ (اقتصادی بودن)
- ۳) آیا نتایج عملکرد با منابع و امکانات به کار گرفته شده در حد مطلوبی متناسب می‌باشند؟ (کارایی)
- ۴) آیا نتایج عملکرد با اهداف از پیش تعیین شده در حد مطلوبی تطابق دارند؟ (اثر بخشی)

فرآیند حساب دهی شرکت‌های دولتی که دارای ردیف بودجه در بودجه کل کشور هستند (حدود ۵۰۰ شرکت از بیش از ۲ هزار شرکت متعلق به بخش عمومی) از حساب دهی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی هم ضعیف‌تر است و می‌توان گفت تقریباً هیچ نوع رابطه حساب دهی اثر بخش بین شرکت‌های دولتی و مجلس شورای اسلامی وجود ندارد. هر چند دیوان محاسبات به استناد اصل ۵۵ قانون اساسی، این شرکت‌ها را مورد رسیدگی قرار می‌دهد، ولی این حسابرسی صرفاً به منظور کنترل بودجه‌ای و رعایت مقررات صورت می‌گیرد (حسابرسی رعایت) و از آن جا که اصولاً بودجه شرکت‌های دولتی به دلیل انعطاف پذیری و وجود نوسان در درآمد آنها می‌تواند با دقت همراه نباشد، لذا اعتماد به اعتبارات مندرج در این بودجه‌ها و کنترل رعایت سقف آنها فاقد هر نوع اثر بخشی است.

در مورد بقیه شرکت‌های دولتی (نسل دوم و ...)، حتی حساب دهی نیم بند فوق وجود ندارد و به همین دلیل می‌توان ادعا کرد که طی سال‌های گذشته، میزان اتلاف منابع ناشی از ضعف بهره‌وری از دارایی‌ها و نیروی انسانی از یک طرف و ریخت و پاش، سوء مدیریت و سوء جریان از طرف دیگر و با توجه به ارقام درآمدهای نجومی ناشی از انحصارات دولتی (مانند صنایع بالا دستی و پایین دستی نفت، نظام بانکی، خودروسازان، صنایع فولاد، مس و نظایر آن) در شرکت‌های متعلق به بخش عمومی به مراتب بیش از آن چیزی بوده که در بودجه عمومی دولت صورت گرفته است.

در مورد شهرداری‌ها، قاعداً باید رابطه حساب دهی بین آنها و شوره‌های شهر برقرار شده باشد، ولی به دلایلی همچون ضعف سیستم‌های حسابداری و سیستم‌های کنترل داخلی، سنتی بودن عملیات نگهداری حساب‌ها

اقتدار حکومت‌ها از رضایت مردم نشأت می‌گیرد و این رضایت حاصل نمی‌شود مگر آن که حکومت اولاً وظایف نمایندگی خود را به درستی انجام دهد و ثانیاً با مردم خود شفاف، صادقانه و عادلانه رفتار کند. بنابراین، دولت مسؤولیت ویژه‌ای برای پاسخگویی و گزارش فعالیت‌های خود و نتایج آن دارد. این گزارش باید ماهیت متمایز دولت و فعالیت‌های آن را به درستی نشان دهد و اطلاعات مفیدی در اختیار شهروندان، نمایندگان منتخب آنان و دستگاه‌های نظارتی قرار دهد. ارایه اطلاعات به مردم، رسانه‌های خبری و مقامات منتخب مردم، بخش جدایی ناپذیر از وظیفه پاسخگویی دولت را تشکیل می‌دهد و باعث می‌شود تا برنامه ریزی و اداره امور دولت همراه با صرفه‌های اقتصادی، کارایی و اثربخشی و حفظ منافع عمومی صورت گیرد.

### مفهوم نوین حساب دهی در بخش عمومی

مدیریت بخش عمومی و حکمرانی دول در حال تغییر بوده و روز به روز پیچیده‌تر می‌شود. بنابراین حساب دهی سنتی دستخوش تغییرات اساسی شده است. مدیران بخش عمومی امروز در مورد نتایج حاصل از عملکرد خود مورد سؤال قرار می‌گیرند؛ یعنی دستاورد برنامه‌های اجرا شده توسط آنها و نتایج حاصله از عملکردشان مورد توجه است، در حالی که در مفهوم سنتی حساب دهی، تأکید بیشتر بر داده‌ها (منابع و امکانات، مقررات، فرآیندها و اقدامات انجام شده قرار دارد. ویژگی دیگر حکمرانی دولت‌ها اجرای برنامه به صورت مشارکت با سایرین شامل شهرداری‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی می‌باشد.

در حساب دهی به مفهوم نوین آن، تفویض اختیار بیشتر به مدیریت‌های اجرای برنامه‌ها به منظور بهره‌گیری از نوآوری‌ها و اعمال صلاح‌دید شخصی و انعطاف منطقی در تصمیم‌گیری‌های آگاهانه نسبت به منابع به کار گرفته شده، محصولات، نتایج حاصله و راه‌های دسترسی به این نتایج صورت می‌گیرد. این تفویض اختیار بیشتر، هنگامی میسر است که ارزش‌ها و اخلاقیات شامل شایستگی، درستکاری، پاکدامنی، صداقت و درست پیمانی نسبت به اعتماد عمومی، به عنوان زمینه اصلی فرآیند حساب دهی در بخش عمومی حاکم گردد. بدون مشارکت در درک این ارزش‌های پایه به وسیله طرف‌های درگیر، یک فرآیند حساب دهی یقیناً اثر بخش نخواهد بود.

### وضعیت حساب دهی در ایران

در حال حاضر، حساب دهی وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی، صرفاً بر اساس اصل ۵۵ قانون اساسی صورت