



بررسی مشکلات موجود در نظام مالی شهرداریها و ارائه راهکار

آسیه یوسفی
کارشناس ارشد حسابداری

بزرگترین طرحهای عمرانی وزیر بنایی را در کلان شهر تهران پیاده نمود. اما در جلسه دادگاه، همین مسائل و مشکلات بدون اهمیت بخش مالی و اعتبارات شهرداری به عنوان معضلی اساسی گریبانگیر ایشان شد و کلیه تلاشها و توان ایشان را زیر سوال برد. یا موضوع ۳۵۰ میلیارد تومان بودجه هزینه شده بدون سند در شهرداری تهران در زمان محمود احمدی نژاد که حتی مجلس را هم به واکنش وا داشت، از جمله نمونه هایی هستند که اهمیت بخش مالی را روشن می سازد.

در این مقاله سعی شده تا بخش کوچکی از مسائل و مشکلات مالی شهرداریها، که اثرات سوء فوق العاده بزرگ بر پیکره سیستم مالی هر شهرداری دارد، بررسی شود. امید است که در آینده ای نه چندان دور شاهد بهبود این سیستم و سوق دادن شهرداریها به داشتن نظام مطلوب و بهینه مالی باشیم.

حساس این ارگان به فراموشی سپرده شده است، بخشی که همیشه در مظان اتهام است و هیچ گوش شنوایی حاضر به شنیدن مسائل و مشکلات اساسی آن نیست و هیچ ذهن توانایی، رنج بررسی و ارائه راه حل و رفع مسائل و مشکلات این واحد را پذیرا نیست. این بخش، واحد مالی و اعتبارات شهرداریها

ست. مسائل مالی و نحوه عملکرد این بخش، ارتباط مستقیم با اهداف و عملکرد شهرداری دارد. انتظارات بالاست و واقعیات و مشکلات موجود در این بخش جوابگوی نیازها نیست و این دو کفه ترازو تا اکنون هیچگاه همسطح نبوده اند و همیشه، نتیجه این نابسامانی، در درازمدت گریبانگیر مدیریت شهرداریها شده است. قطعا محاکمه آقای غلامحسین کرباسچی - شهردار اسبق تهران - را به یسار داریم. مدیر موفق که مانع جابجایی پایتخت شد و

شهرداریها بزرگترین موسسه عمومی غیرانتفاعی هستند، که به موجب قانون، برای انجام امور عمومی و خاص شهرها تاسیس شده اند. بقا و دوام و عملکرد بهینه این موسسه عظیم، منوط به حمایت و همکاری مردم و یاری مسئولان و ارگانهای دولتی است.

این نهاد مردمی در اجرای مطلوب اهداف و رسیدن به جایگاهی واقعی خود، راهی دور و دراز را در پیش دارد. راهی که همراهی و مدد مسئولان و مقامات دولتی و مردم را می طلبد. اما متاسفانه شهرداریها همیشه مورد بی مهری واقع شده اند، چه از جانب متولیان واقعی خود، که مردم باشند، و چه از جانب دستگاههای دولتی.

قوانین و مقررات شهرداریها در بسیاری از موارد بالاخص در مسائل شهری، عمرانی و شهر سازی دارای کمترین نواقص ممکن می باشد. اما متاسفانه بخش بسیار مهم و

حسابداری در شهرداریها

با تفکیک مدیریت اجرایی و توسعه یافتن حوزه فعالیت هر موسسه، لزوم وجود سیستمی کارآمد در جهت اعلام و برآورد میزان مطلوب داراییها و بدهیهای موسسه آشکارشد و اینجا بود که حرفه حسابداری و حسابرسی پا به عرصه وجود نهاد. حرفه ای که در ابتدایی ترین سطح، با استفاده چرتکه، گرفته تا استفاده از پیشرفته ترین وسایل، سعی در شناسایی و برآورد دقیق میزان داراییها و بدهیهای هر موسسه و شخص حقیقی و حقوقی دارد. شهرداری نیز همانند دیگر ارگانها نیازمند چنین حرفه و تخصصی است. حسابداری شهرداریها جزئی از حسابداری دولتی با یک ویژگی خاص و منحصر به فرد است. در دستگاههای اجرایی دولت، اعتبار بودجه برنامه ای آنها از محل اعتبار بودجه برنامه کل کشور تامین و پرداخت می شود، دستگاه اجرایی هزینه های انجام شده را از محل این اعتبار پرداخت نموده و در دفاتر خود ثبت می کند و درآمد دولت در دستگاه دیگری که اصطلاحاً خزانه داری کل نامیده می شود متمرکز می گردد. در صورتیکه شهرداریها خود ایجاد کننده درآمد و اعتبار خود باشد، و از محل همین اعتبار مکسوبه، نسبت به پرداخت هزینه ها و اجرای طرحها و پروژه های خود اقدام می نماید. در اجرای ماده ۴۳ قانون شهرداریها، آیین نامه مالی شهرداریها مشتمل بر ۸ فصل و ۵۵ بند به تصویب وزارت کشور رسید. از نقطه نظر مبانی ثبت های مالی، روش حسابداری در شهرداریها روش نقدی است. «بدین معنی که درآمد از جمع ارقام وصول شده تا پایان سال مالی و نیز هزینه از جمع ارقام پرداخت شده تا پایان دوره عمل بودجه که ۱۵ اردیبهشت ماه سال بعد می باشد تشکیل می گردد.» همانطور که ملاحظه نمودید شهرداریها ملزم به تدوین بودجه سالیانه در جهت پیش بینی میزان اعتبار کسب شده و هزینه ها و پروژه های مورد نظر خود در سال آینده می باشد. با تعریفی که از روش مالی مورد استفاده شهرداریها شد مشاهده می گردد که شهرداریها باید فقط بر روی دو حساب هزینه و درآمد تمرکز نموده و تمامی برنامه ها و اهداف خود را بر این دو نکته متمرکز نمایند.

در حالیکه واقعیات فراتر از وجود این دو حساب بوده و گسترش حوزه فعالیت شهرداری تجدید نظر و اصلاحیه ای را در این خصوص می طلبد.

معضلات سیستم مالی شهرداریها

همانطور که بیان شد روش مورد استفاده در سیستم حسابداری شهرداریها، روش نقدی عنوان شده، روشی که تنها بر درآمد و هزینه تاکید دارد و در اجرای این روش هر ساله شهرداریها مبادرت به تهیه و تنظیم بودجه سالیانه طبق بخشنامه و CD ارسالی از جانب وزارت کشور می نمایند.

درآمد شهرداریها در قالب هفت کد درآمدی گنجانده شده که بخش عمده، آن از محل عوارض اخذ شده از مردم تامین می گردد. هزینه های شهرداری نیز در قالب هزینه های جاری و عمرانی در بودجه شهرداریها تعریف شده است که اصطلاحاً با نام «وظیفه» از آنها نام برده می شود. هزینه های جاری شهرداری در دو بخش وظیفه خدمات اداری و وظیفه خدمات شهری با داشتن چهار فصل و ۲۰ ماده در هر وظیفه کلیه هزینه های پرسنلی، اداری، خدماتی و دیون و تعهدات را پوشش می دهد. وظیفه خدمات عمرانی با توجه به میزان اعتبارات عمرانی، پیش بینی شده در قالب طرحها و پروژه های عمرانی توسط کارشناسان بودجه با کمک واحد های مرتبط تعیین و در بودجه سالیانه اعلام می گردد.

در سیستم و روال مالی شهرداریها، اصلی ترین حسابها، هزینه ها و درآمد ها بوده و بقیه مورد بی توجهی واقع شده است. بطوریکه در نگاهی سطحی و بدون کارشناسی به دفاتر شهرداری این توهم ایجاد می گردد که شهرداری چیزی جز هزینه و درآمد نیست و هر آنچه کسب می شود هزینه شده و در قالب بودجه و تفریغ بودجه اعلام و تراز می گردد. اما واقعیات با محتویات یک دفترچه صحافی شده و مرتب به نام بودجه و تفریغ بودجه تضاد و تناقض دارد که می توان به تعدادی از این تضادها مسائل به شرح زیر اشاره نمود:

۱. روش مورد استفاده در سیستم مالی شهرداریها، روش نقدی است. روشی که در هیچکدام از استانداردها و آیین نامه ها و

دستورالعملهای حسابداری دارای اعتبار نبوده و به عنوان روشی مردود و فاقد اعتبار می باشد. چرا که قادر به انعکاس واقعیات نبوده و جوابگوی نیازها و مسائل هیچ ارگانی نیست و جای تعجب دارد که با وجود اعلام انجمن حسابداران رسمی ایران در سال ۱۳۷۸ (که استاندارد حسابداری لازم الاجرا شناخته شد.) و اعلام صریح مردود بودن این روش، تا کنون هیچ عکس العملی از جانب صاحب نظران این رشته در خصوص تعدیل روش و اصلاح آن، در جهت بهینه سازی سیستم صورت نگرفته است.

۲. هر ساله بخشنامه بودجه به همراه یک عدد CD از جانب وزارت کشور به شهرداریها

متاسفانه قانونگذار هیچ روش و

رویه خاصی را در جهت چگونگی

انعکاس و ثبت این اسناد مالی به

شهرداریها اعلام ننموده است و

بعضی از شهرداریها به صورت

سلیقه ای نسبت به شناسایی آن

اقدام می نمایند، و یا اصلاً در هیچ

دفتر و صورت مالی منعکس نمی

گردد در صورتی که تجربه ثابت

نموده که معرض سوء استفاده

کارکنان واقع می شود.

ابلاغ می شود. CD ای که به دلیل نواقص فراوان، بارها در طول سال اصلاح و رفع نقص می گردد. CD ای که فاقد انعطاف جهت استفاده در سالهای بعدی می باشد و سرپرستان و کارشناسان مستقر در سازمان شهرداریها زحمت تدوین و تنظیم برنامه ای همگام با برنامه های چند ساله توسعه دولت را برای شهرداریها به خود نمی دهند، تا هم راستا با این برنامه و اهداف، هر پنج سال یک CD و نرم افزار به شهرداریها ارسال کنند تا با تاخیری چند ماهه، بودجه خود را تدوین نمایند. در

کنار این مسائل و تدوین بودجه توسط شهرداریها، متأسفانه این نسخ بدون هیچگونه توجهی در فایل و بایگانی کارشناسان استانداری جای می گیرد و هیچ کارشناسی زحمت بررسی این بودجه را برای رفع نواقص آن و اعلام نظر به خود نمی دهد، و در حقیقت نوشتن بودجه در شهرداریها از مسیر اصلی و هدف واقعی آن خارج شده و به سمت یک رویه تشریفاتی و صوری پیش می رود.

۳. در هر سال مالی که شهرداریها مبادرت به خرید تجهیزات، ماشین آلات و وسایط نقلیه نمایند، با توجه به مفاد بودجه اعلامی خود و در پی اجرای آیین نامه مالی شهرداریها، مبلغ پرداختی بابت بهای این اموال در یک ردیف هزینه ای شناسایی می شود و در پایان سال مالی، اثرات این ردیف همراه با مجموع دیگر هزینه ها در حساب مازاد شهرداری منعکس می گردد. به طوریکه در دفاتر سال بعد هیچ ردیابی از خرید این اموال در دفاتر مالی مشاهده نمی شود. در حالیکه این

درآمدی، با عنوان "درآمد حاصل از ماشین آلات" و یک آیتم هزینه با عنوان "هزینه تعمیر و نگهداری ماشین آلات" می باشد. در حالیکه با توجه به ارزش بالای این ماشین آلات و اهمیت آن، لزوم شناسایی دقیق آن در دفاتر مالی بر هیچ کس پوشیده نیست.

(صرفاً در این شهرداری) از ابتدای سال ۸۵ تا کنون تنها مبلغ هشت هزار میلیارد تومان از این اموال ثبت شده است. این روش تنها در شهرداری تهران و با تغییر روش حسابداری مربوطه صورت گرفته در حالیکه در اکثر شهرداریها، مقدار و تعداد دقیق این اموال



روش مورد استفاده در سیستم

مالی شهرداریها، روش نقدی

است. روشی که در هیچکدام از

استانداردها و آیین نامه ها و

دستورالعملهای حسابداری

دارای اعتبار نبوده و به عنوان

روشی مردود و فاقد اعتبار

می باشد. چراکه قادر به

انعکاس واقعیات نبوده و

جوابگوی نیازها و مسائل هیچ

ارگانی نیست

۴. شهرداریها از ثروتمندترین موسسات و ارگانها هستند که با دارا بودن اموال غیر منقول، نظیر اراضی تفکیکی، تاسیسات و ساختمانها، گوی سبقت را از دیگر موسسات ربوده اند. در توافق با مالکین و صاحبان اراضی و بابت عوارض حق تفکیک و تغییر کاربری و ... - شهرداریها مبادرت به اخذ قطعات از مالکین می کنند. اما دریغ که این قطعات و اراضی تنها در یک برگ توافقنامه و مشخص شدن بر روی نقشه طرح تفکیکی آن اراضی، به شهرداریها تعلق می گیرد و دارای هیچ گونه اثر و نشانه ای در دفاتر مالی نیست. سرمایه اصلی شهرداریها در اذهان کارشناسان نوسازی و شهرداران، به ورطه فراموشی سپرده می شود، و با گذر زمان چه بسا که مورد سوء استفاده مردم و حتی کارمندان شهرداری واقع گردد. معاون مالی و اداری شهرداری تهران در گفتگو با شبکه اکونبوز، اموال و داراییهای شهرداری تهران ۳۰ هزار میلیارد تومان اعلام شده که در سال جاری با تغییر روش حسابداری توسط این شهرداری

مشخص نیست چه برسد به اینکه ارزش و بهای آنها مورد بحث و بررسی قرار گیرد. ۵. در اجرای اصلاحیه ماده ۳۲ آیین نامه مالی شهرداریها، شهرداریها می توانند با تدوین دستورالعملی با اخذ مجوز از شورای اسلامی شهر مبادرت به تقسیط عوارض اشخاص حداکثر در اقساط ۳۶ ماهه نمایند. هدف قانونگذار کمک به اشخاص و مؤدیان است که با طیب خاطر و در اقساطی بلند مدت، عوارض متعلقه خود را پرداخت نمایند و درآمد شهرداریها در دوره های زمانی مربوطه تحقق یابد.

اما این فقط صورت مساله است! در شهرداریها تقسیط عوارض با اخذ چک از اشخاص صورت می گیرد. چکهایی که در زمان تصدی آقای کرباسچی به دلیل نبود سیستم مطلوب و عدم ساماندهی و بایگانی بهینه باعث بروز مشکل، سوء استفاده توسط پرسنل، ایجاد سوال و سوء تفاهم در مدیریت ایشان گردید. چکهایی که در مجموع دارای

مبالغ میلیونی و میلیاردی می باشند و ارزشی معادل وجه فوق دارند و باید به همان اندازه مشمول کنترل‌های داخلی قوی قرار گیرند. اما متاسفانه قانونگذار هیچ روش و رویه خاصی را در جهت چگونگی انعکاس و ثبت این اسناد مالی به شهرداریها اعلام ننموده است و بعضی از شهرداریها به صورت سلیقه ای نسبت به شناسایی آن اقدام می نمایند، و یا اصلا در هیچ دفتر و صورت مالی منعکس نمی گردد در صورتی که تجربه ثابت نموده که معرض سوء استفاده کارکنان واقع می شود.

۶. در چند سال اخیر و در اجرای آیین نامه مالی شهرداریها، مبنی بر رسیدگی نهایی امورات شهرداری توسط شورای اسلامی شهر، این امر به حسابرسان مستقل و رسمی سازمان حسابرسی واگذار شده است. حسابرسانی که بر اساس استانداردها و رویه حرفه ای خود بررسی و اعلام نظر می نمایند، با ورود به شهرداری سیستم و روشی را ملاحظه نمودند که در آیین حرفه ای آنها مردود و فاقد اعتبار می باشد. سیستمی که شبیه سیستم هیچ ارگان دولتی و شخص حقوقی و حقیقی نیست، طوری که در سالهای اولیه، شهرداریها شاهد سردرگمی و بلاتکلیفی این حسابرسان در انجام امر حسابرسی و چگونگی اعلام نظر آنها بودند گزارشها حاکی از نقص و مشکلات سیستم مورد استفاده است، تاکیدات بر تغییر رویه به وضوح دیده می شود و گزارشهایی نیز برای مقامات بالا ارسال گردیده ولی هیچ عکس العملی در این خصوص مشاهده نشده و نواقص همچنان پابرجاست.

راه حل چیست؟

۱- به نظر می رسد که زمان آن فرارسیده که کارشناسان مستقر در سازمان شهرداریها از حصار ساختمان خود در تهران خارج شوند و با حضور در شهرداریها، بیشتر با مسائل آنها آشنا و با مشکلاتشان دست و پنجه نرم کنند. جای هیچ تردیدی نیست که سیستم مالی مورد استفاده دارای نواقص عمده ای است و تغییر و اصلاح اساسی را می طلبد و این، جز با همت عالی و دسته جمعی صاحب نظران و خبرگان این حرفه مقدور نمی باشد.

۲- نواقص یک سیستم را مجریان و پیاده

کنندگان آن سیستم بهتر درک و کشف می کنند. بد نیست که در تدوین و تنظیم بخشنامه بودجه و نرم افزار مربوطه، نظر و تجربه کارشناسان مستقر در شهرداری نیز مورد توجه قرار گیرد. بخشنامه مربوطه در راستای اهداف برنامه پنج ساله دولت هر ساله ابلاغ می گردد، اما در خصوص نرم افزار مربوطه، تهیه نرم افزاری دقیق تر و ایجاد امکان انعطاف پذیری در این نرم افزار، امکان استفاده آن در سالهای بعدی باید مقدور باشد، تا هم در زمان صرفه جویی گردد، هم در هزینه های مربوطه، و هم این که نرم افزار مالی جهت ثبت و ضبط اسناد مالی، شهرسازی و عمران شهرداریها تنظیم گردد. حتی اگر لازم باشد که هزینه آن توسط شهرداریها تقبل گردد. متاسفانه نرم افزاری در سالهای گذشته به شهرداریها پیشنهاد شد که فاقد کارایی و استفاده در شهرداریها بود و هم اینک سیستم دستی و بوروکراسی اداری در شهرداریها بیداد می کند.

۳- اموال و ماشین آلات و تجهیزات، اثر است مالی بر پیکر شهرداریها می دارند، لذا بهتر است که برنامه و رویه مشخصی در جهت چگونگی انعکاس آنها در دفاتر مالی، چگونگی بهره برداری از آنها و نگهداری و حفظ آن به شهرداریها ابلاغ گردد و ناظرانی بر انجام این برنامه نظارت نمایند.

۴- اصلاح روش مالی نیاز به کارشناسی شده و دقیق دارد. پیشنهاد می شود که تا رسیدن به نتیجه مربوطه و تصمیم اصلاح روش مورد استفاده، در جهت ثبت اموال و دارائیها و چکهای ماخوذه از اشخاص، از حساب مازاد و تخصیص نیافته استفاده شود.

کنترل داخلی قوی بر میزان کار کرد دقیق ماشین آلات و محاسبه ساعات کارکرد آنها و حفظ و نگهداری شان ایجاد گردد. جمعی از کارشناسان حقوقی، مالی و فنی با تشکیل هیاتی موظف به جمع آوری اسناد مالکیت ترسیم کروکی و مشخص نمودن اراضی متعلق به شهرداری در محل گردند و با دعوت از کارشناسان رسمی و خبره، بهای این اراضی تعیین و ضمن انعکاس در دفاتر مالی در اسرع وقت نسبت به ثبت و صدور سند رسمی و منگوله دار این اماکن و اراضی در دفاتر ثبت و اسناد، اقدام شود.

۵- در خصوص چکها و اوراق بهادار در بابت تقسیط عوارض مؤدیان می توان با اخذ چکهای کارمندی و معتبر و ایجاد سیستم کنترل داخلی قوی به صورتی که مسئول اخذ نگهداری چکها و مسئول ثبت آنها، متصدی وصول این چکها و صاحبان دستور و ظهر نویسی این اوراق جدا و مجزا باشند، از هر گونه سوء استفاده و دخل و تصرفی در آن جلوگیری و یا به حداقل ممکن رساند.

۶- پیشنهاد می شود که با توجه به اینکه رویه سوء استفاده در شهرداریها، در قیاس با دیگر ارگانها و موسسات خاص و منحصر به فرد می باشد، سازمان شهرداریهای کل کشور،

در سیستم و روال مالی

شهرداریها، اصلی ترین حسابها،

هزینه ها و درآمدها بوده و بقیه

مورد بی توجهی واقع شده است

بطوریکه در نگاهی سطحی و

بدون کارشناسی به دفاتر

شهرداری این توهم ایجاد می

گردد که شهرداری چیزی جز

هزینه و درآمد نیست و هر آنچه

کسب می شود هزینه شده و در

قالب بودجه و تفریح بودجه

اعلام و تراز می گردد.

نسبت به دعوت از کارشناسان و صاحب نظر واحدهای شهرداری اقدام نماید و با تشکیل انجمن رسمی از این اشخاص به تفکیک هر واحد نسبت، به تدوین دستورالعملها، شناسایی مشکل، بررسی و ارائه راه حل در خصوص مسایل شهرداری اقدام نماید.

امید است که در آینده ای نه چندان دور با تشکیل شوراهای اسلامی دوره سوم شاهد جدی گرفتن مسایل شهرداریها از جانب مسولان بوده و اصلاحاتی جدی و اساسی در جهت بهبود وضعیت مالی و ساماندهی آن صورت گیرد.