



گفتگو

## بررسی سامانه بودجه و مالی دستگاه‌های دولتی

### چکیده

گروه حسابداری پژوهشکده علوم انسانی با دعوت از جناب آقای رخشنده‌رو، رئیس سابق دیوان محاسبات کشور به بحث در خصوص مسائل بودجه و مالی کشور پرداخته است. در این میزگرد میزان انطباق سیستم بودجه و مالی موجود در دستگاه‌های دولتی با روند رشد و توسعه کشور بررسی، و علل نارسایی سیستم موجود مورد بحث قرار گرفته است. در خلال این بحث چنین استنتاج می‌شود که نبودن سیستم مالی مناسب در شرکتهای دولتی که مصرف‌کننده حجم زیادی از اعتبارات است و ملزم نبودن مسئولان دستگاه‌ها به پاسخگویی در برابر بودجه‌های دریائی و به عبارت دیگر، عدم بررسی اثربخشی و کارایی دستگاه‌ها به این منجر شده که تحول اساسی در این بخش با پیشرفت توسعه کشور هماهنگ نباشد.

در پایان به سیستم بودجه کشور و چگونگی نظارت بر اجرای برنامه‌ها و بودجه مصوب نگاه و چنین نتیجه‌گیری شده است که برای بهبود روند برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی در سیستم بودجه و مالی کشور این دو باید به عنوان مکمل یکدیگر عمل کنند و لازمه این کار تنظیم گزارش عملکرد متناسب با اهداف تعیین شده و استفاده از این گزارشها در برنامه‌ریزیهای آینده است.

## بسم الله الرحمن الرحيم

فرصتی به دست آمد که با حضور جناب آقای رخشنده‌رو، رئیس سابق دیوان محاسبات، جلسه‌ای تشکیل دهیم و در مورد سیستم مالی کشور به بحث و بررسی پردازیم و با توجه به تجربه‌های خوبی که ایشان در این زمینه دارند، بتوانیم مشکلات موجود در سیستم مالی کشور را تجزیه و تحلیل کنیم.

برای ورود به بحث، به عنوان اولین سؤال، همانگونه که می‌دانیم، گستره و حجم دولت در جمهوری اسلامی ایران بویژه پس از انقلاب شکوهمند اسلامی و بعد از ملی شدن شرکتها و بانکها در مقایسه با کشورهای پیشرفته و در حال توسعه نسبتاً بزرگ است؛ با توجه به این موضوع آیا در حال حاضر، سیستم حسابداری دولتی، پاسخگوی این حجم از گردش وجوه و اعتبارات هست؟

پاسخ: ضمن تشکر از برادرانی که در تمام مراکز پژوهشی و علمی بویژه در دانشگاه امام حسین (علیه‌السلام) فعالیت دارند و با آرزوی توفیق برای تمامی آنان، واقعاً ضرورت دارد که در کشور به میزان دخالت دولت در فعالیتهای پرداخته شود تا ان شاء الله بتوانیم در راه پیشبرد اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران موفق باشیم. امیدواریم این برنامه در جهت تحقق آن هدفها به کار گرفته شود. وقتی دولت می‌خواهد فعالیتهای خود را آغاز کند، یکی از مهمترین عوامل در پیشرفت فعالیتهای بازخورد آن فعالیتهاست. یکی از فواید بازخورد این است که بدانیم چه کرده‌ایم. اگر این سیستم نتواند جوابگوی نیازها باشد، طبعاً بازخورد هم ایجاد نمی‌شود. ما وقتی حجم دولت را در هر نظامی تعیین کردیم، باید ساختارهای مناسب با آن حجم را هم ایجاد کنیم. تا قبل از انقلاب شکوهمند اسلامی ایران، بودجه کل کشور و تعداد شرکتهای دولتی به اندازه‌ای محدود بود که شاید یک سیستم ساده حسابداری می‌توانست جوابگوی تمام فعالیتهای دولت باشد. با شکوفایی انقلاب اسلامی و آغاز حرکتها و حجم وسیع اعتباراتی که وارد گردونه دولت شد، نقشی که

دولت در اجرای امور به عهده گرفت، حجم کارها، فعالیتها و برنامه‌ها چند برابر شد؛ لذا می‌باید حجم مناسب این ساختار هم به وجود می‌آمد؛ لکن چنین نشد و ساختار مناسب با این حجم به وجود نیامد.

شما توجه کنید که تعداد شرکتهای دولتی تا قبل از انقلاب اسلامی یکصد و ده شرکت بود ولی یکدفعه با احتساب همه شخصیتهای حقوقی، که به صورت شرکت ایجاد شدند و شرکتهایی که مدیران دولتی آنها را اداره می‌کردند، تعداد به حدود دوهزار شرکت رسید. لازم به توضیح است که آنچه کاملاً و صد در صد دولتی است، چیزی حدود هفتصد و پنجاه تا هشتصد شرکت است که مالکیت آنها صد در صد متعلق به دولت است. یکدفعه از یکصد و ده شرکت به هشتصد شرکت رسیدیم و حجم اعتبار مثلاً پنج هزار میلیاردی به یکصد و هجده هزار میلیارد ریال رسید. حجیم شدن اعتبارات به ساختاری متناسب با این حجم نیاز دارد. وقتی ساختار با این حجم هماهنگ نبود، چه پیامدهایی به دنبال دارد؟ آخرین تفریح بودجه ارائه شده به مجلس در سال ۱۳۷۳ نشان می‌دهد که شرکتهای دولتی، عهده‌دار قسمت عمده‌ای از اجرای طرحهای عمرانی دولت بوده‌اند، ولی هیچکدام از شرکتهای حسابداری مربوط به طرحهای عمرانی را ارائه نکردند. ملاحظه بفرمایید بیشتر طرحهای زیربنایی از قبیل احداث سدهای بزرگ، طرحهای مخابراتی و طرحهای عمرانی، همه اینها توسط شرکتهای دولتی مربوط انجام، و نزدیک به ۷۰٪ اعتبارات عمرانی در شرکتهای هزینه می‌شود، ولی هیچکدام از آنها صورتحسابی را به وزارت اقتصاد و دارایی ارائه نکرده‌اند. از عوامل مهم این مسأله، نبودن ساختار مناسب برای حسابداری شرکتهای دولتی است که معجزی طرحهای عمرانی دولت هستند؛ یعنی اصلاً تا به حال هیچ دستورالعملی برای اینکه شرکتهای دولتی چگونه حساب طرحهای عمرانی خود را ارائه دهند، صادر نشده است. بتازگی وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات کشور توافقاتی می‌کنند مبنی بر اینکه سیستم حسابداری مناسبی به منظور ضبط و ثبت عملکرد طرحهای عمرانی برای شرکتهای دولتی ارائه شود که ممکن است همین اواخر تأیید، و ارائه شده باشد.

سؤال: به نظر می‌رسد جنابعالی مشکل اصلی را در سیستم حسابداری دولتی می‌دانید. آیا شرکت‌های دولتی مجاز نیستند از سیستم حسابداری شرکت‌های بخش خصوصی استفاده کنند؟ آیا مگر در مجامع این شرکتها وزیران محترم بویژه وزیر دارایی، عضویت ندارند که مدیران شرکتها را ملزم کنند که بموقع و در تاریخ مقرر صورتهای مالی را تهیه کنند؟ اگر اینطور است، چه لزومی دارد سیستم حسابداری مدون جدیدی تهیه، و به اینها عرضه کنیم؟

به نظر می‌رسد قوانین موجود به شرکت‌های دولتی این اختیار و اجازه را داده است که آنها نیز از اصول و استانداردهای حسابداری حاکم بر شرکت‌های بخش خصوصی، البته پس از تأیید مراجع تصمیم‌گیر شرکتها، استفاده کنند.

پاسخ: نکته ظریف و جالبی است. مشکل از اینجا آغاز می‌شود که مصرف اعتبارات طرح‌های عمرانی شرکت‌های دولتی تابع قانون محاسبات عمومی است؛ یعنی اگر شرکتی دولتی مجری طرح‌های عمرانی شد و از محل اعتبارات دولتی، وجوه دریافت، و صرف طرح‌های عمرانی کرد، این وجه را باید طبق قانون محاسبات عمومی مصرف کند. در قانون محاسبات عمومی کشور برای ارائه حساب این گونه اعتبارات گفته شده است که وزارت اقتصاد و دارایی و دیوان محاسبات، مشترکاً سرفصل ارائه دهند. ضمن اینکه قبل از انقلاب شکوهمند ایران، فرم‌های مخصوصی برای ارائه حساب عملکرد طرح‌های عمرانی شرکت‌های دولتی بوده منتهی آن فرمها هم تکمیل نشده است؛ لذا دو مشکل وجود دارد: یک، مجریانی که باید سرفصل‌های حسابها را به شرکت‌های دولتی ارائه می‌کردند و نکردند. دوم خود مجریان طرح‌های عمرانی و شرکت‌های دولتی هم به اعمال روشهای گذشته توجه و عنایتی نکرده‌اند؛ به گونه‌ای که این دو عامل دست به دست هم داده‌اند و هیچ حسابی ارائه نشده است؛ یعنی الان ما از سدهای بزرگ، فرودگاه‌های بزرگ، نیروگاه‌های بزرگ، از طرح‌های بسیار بزرگ نفتی، -حسابی که آماده تفریح باشد نداریم. ممکن است حسابهایی در دفترهای غیررسمی داشته باشیم یا آقایان بطور

کلان، حساب و کتاب دریافت و پرداخت داشته باشند ولی اینکه سند و جزئیاتی که در تفریغ بودجه رفته باشد، وجود ندارد. در تفریغ بودجه سال ۱۳۷۳ که رسمیت هم دارد، اعلام شده که هیچ حسابی از طرحهای عمرانی شرکتهای دولتی ارائه نشده است. عدم هماهنگی فعالیتها با ساختار حسابداری دولتی این همه شرکتهای دولتی که در کار وارد شده‌اند، باعث به وجود آمدن نقیصه شده است. اگر ما اطلاعاتی از کل قضایا نداشته باشیم یا اینکه شما به بخش جاری نگاه کنید، بخش جاری هم بهتر از بخش عمرانی نیست. باز هم در تفریغ بودجه سال ۷۳ نوشته شده است که اطلاعات ۳۰٪ اعتبارات حساب جاری جمع آوری شده و ۷۰٪ اعتبارات جاری کشور نامشخص است. این نشان می‌دهد که سیستم و روش گذشته، نتوانسته است جوابگوی نیازهای امروز باشد.

سؤال: سؤال این است که حجمی اعتباراتی که دولت در شرکتهای دولتی سرمایه گذاری کرده و در بودجه هر ساله رقم قابل توجهی را به خود اختصاص می‌دهد، چیزی که به عنوان سود در شرکتها پیش بینی می‌شود، رقم بسیار ناچیزی است، در حدود ۱ تا ۲ درصد، که با سود بخش خصوصی قابل مقایسه نیست و این حجم بزرگ سرمایه که در اختیار شرکتهای دولتی هست کارآیی چندانی ندارد؛ یعنی اگر با توجه به بحث خصوصی سازی، این شرکتها به بخش خصوصی واگذار شوند، می‌توانند سود کلانی را ایجاد کنند. بنظر می‌رسد که یکی از عوامل مهم در به وجود آمدن وضع موجود نبودن سیستم حسابداری مناسب است، البته شاید استدلال اصلی دست‌اندرکاران این باشد که شرکتهای دولتی در بخشهایی فعال هستند که بخش خصوصی حاضر به سرمایه‌گذاری در آنها نیست.

پاسخ: این طور نیست؛ یعنی بیشتر خدمات و کالاهایی که در بخش دولتی ارائه می‌شود بخش خصوصی مایل است آن را انجام دهد. اگر شرایط برای بخش خصوصی فراهم شود (که بخش دولتی باید آن را ایجاد کند) بخش خصوصی هم

حاضر است وارد فعالیت شود و سودآوری هم دارد. به استثنای چندین مسأله جزئی و بسیار کوچک مثل دخانیات، صدا و سیما و یا هواپیمایی جمهوری اسلامی که باید در دست دولت باشد، منتهی اصل همان ضعف سیستم مالی کشور است که سبب می شود شرکتهای دولتی سودآور نباشند. بطور کلی اثربخشی و کارایی در سیستم مالی کشور هیچ جایگاهی ندارد. ما هیچگاه کسی را به دلیل عدم اثربخشی و کارایی استیضاح نکردیم؛ یعنی به کسی نگفتیم شما باید با مصرف ده واحد منبع صد واحد تولید می کردید، چرا نود واحد مصرف، و صد واحد تولید کردید؟ در واقع، منابع بیشتری را با همان محصول مساوی مصرف کردید. ما می توانستیم از منابع کمتر استفاده کنیم، محصول بیشتر داشته باشیم. این موضوع در سیستم مالی ما جایگاهی ندارد؛ یعنی دو عمل بسیار دقیق که یکی کار درست انجام دهیم و دیگر کار را درست انجام دهیم. کار درست انجام دادن و کار را درست انجام دادن دو مفهومی است که یکی به معنی اثربخشی و دیگری به معنی کارایی است که در سیستم بازخوردی ما جایگاهش را از دست داده است و کسی هم توجه به این امور ندارد. در نتیجه، مجریان نمی توانند سودآوری و بهره‌وری لازم را داشته باشند. در بودجه کل کشور هر ساله ردیفی به نام «انتقال به درآمد عمومی» داریم یعنی انتظار داریم شرکتهای دولتی از عملکردشان چیزی را به درآمد عمومی منتقل کنند. در سالهای پس از انقلاب یک ریال در این ستون قرار نگرفته و هیچ وجهی از این بابت به درآمد عمومی منتقل نشده است.

آنچه تا به حال شرکتهای دولتی از آن طریق به درآمد عمومی کمک کرده‌اند از طریق مالیات و سود سهام بوده که آن هم همیشه کمتر از اندازه پیش‌بینی، وصول شده است. طی سالهای ۱۳۵۹ تا ۱۳۷۳ که تفریغ صورت گرفته و تا سال ۱۳۷۵ که بررسی شده بیشتر شرکتهای دولتی کمتر از آنچه مالیات و سود سهام پیش‌بینی می شده است به بودجه عمومی کمک کرده‌اند. این بیانگر آن است که در سیستم نظارتی و مالی ما اثربخشی و کارایی و صرفه اقتصادی جایگاهی نداشته است. چنانچه محصولات تولیدی را ملاحظه کنید این مسأله کاملاً مشخص است. یک

اتومبیل در خارج چند دلار است و ما در داخل با چند دلار تولید می‌کنیم. وقتی به اثربخشی و کارایی و صرفه اقتصادی توجه نشود، نتیجه‌ای جز همین کمبودهایی که ملاحظه می‌کنید، نخواهد داشت.

سؤال: آیا اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی هم می‌توانند در فعالیتهای جاری دولتی مطرح باشند؟ چنانچه پاسخ مثبت است چگونه اندازه‌گیری و اجرای آن در سایر کشورها را بیان فرمایید.

پاسخ: در برخی از کشورها، این سه عامل در بررسی عملکردها چه انتفاعی و چه غیرانتفاعی و حتی یک جامعه کوچک، مثل خانواده‌ها به کار گرفته می‌شود. خانواده‌ها هم برای ارزیابی عملکرد می‌توانند از اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی استفاده کنند. بحث سودآور بودن یا نبودن یک عامل مؤثر نیست که حتماً جوامع در آن دخیل باشند. این عوامل با جاری بودن یا عمرانی بودن هم بستگی ندارد. شما بیمارستانهای دولتی را با بیمارستانهای بخش خصوصی مقایسه کنید، نه از باب سودآوری، چراکه بیمارستان دولتی در پی سودآوری نیست، بلکه از باب اثربخشی و کارایی. آیا ما نباید بتوانیم از بیمارستانهایمان، ساختمان‌سازیمان، از تولید محصول و ارائه خدماتمان بیشترین بازدهی را داشته باشیم؟ باید در این زمینه‌ها کار کنیم. کار بسیار زیادی صورت گرفته است. همه مسئولان برآنند که کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی فعالیت‌هایشان بیشتر شود. در این زمینه پیشرفتهای زیادی هم حاصل شده، اما بدون سیستم و ساختار مناسب، کارایی لازم به دست نخواهد آمد. آنچه هم تاکنون حاصل شده، نتیجه تعهد، تخصص و سلیقه مدیران بوده است که خود کوشیده‌اند فعالیت‌هایشان کارآ و اثربخش باشد و بهره‌وری خود را افزایش دهند؛ اما این کار بطور منسجم، صورت نگرفته است.

سؤال: همانطور که فرمودید، تاکنون نظام مالی مطلوبی در سازمانها و شرکتها برقرار

نشده است. البته کارهایی که بطور مقطعی انجام می‌شود با تعویض مدیران، سیستم مالی و اطلاعاتی به وجود آمده جمع، و سیستم جدیدی جایگزین شود. و این خود برخلاف اثربخشی است. بنظر جنابعالی در حال حاضر سیستم فعلی حسابداری جوابگوی مدیران اجرایی هست؟ آیا سیستم حسابداری که به سازمانها و دستگاه‌ها ابلاغ شده و آنها هم ملزم به اجرای آن هستند بویژه در بودجه جاری، پاسخگوی استفاده کنندگان و کاربران هست یا خیر؟ چنانچه مسئولان به اطلاعات مالی نیاز داشتند، می‌توانند از این سیستم اطلاعاتی مورد نیاز خود را به دست آورند؟

پاسخ: واقعاً سؤال اساسی را مطرح کردید. بنده نیز تقاضا داشتم که مرجعی را مشخص کنیم که به این سؤال اساسی پاسخ دهد و در جهت انجام و رسیدن به پاسخ تلاش کند. بنده به صراحت عرض می‌کنم که سیستمهای مالی و حسابداری برای این به وجود آمده‌اند که هم مجری از آن بازخورد بگیرد و هم افراد خارج از سازمان، مانند بانکها، سهامداران، شهرداریها و مراکزی که در خارج از این سیستم هستند، بتوانند از اطلاعات آن استفاده کنند. متأسفانه با این سیستم حسابداری موجود، نه مجریان از نتایج سیستم حسابداری استفاده می‌برند و نه مراجع خارج از سیستم. چنانچه مدیران به مسائل حسابداری آگاه باشند، باید به دفترهای کمکی مراجعه، و از طریق سیستمهای غیررسمی حسابداری، خواسته‌های خود را عملی کنند. در غیر این صورت از سیستم مالی بهره لازم نخواهند برد.

سیستم حسابداری به سال ۱۳۵۳ مربوط است. از آن سال تاکنون فقط در سرفصلها اصلاحات به وجود آمده است و هیچگونه تحول اساسی ساختاری، که با پیشرفت اعتبارات و برنامه‌ها هماهنگ باشد، در آن به وجود نیامده است. حتی مدیران مراجع کنترلی که خود مراجع اصلی ابلاغ سیستم حسابداری هستند، مثل رئیس دیوان محاسبات کشور اطلاع کافی دارند که ترازنامه و صورتحساب دریافت و پرداختشان نمی‌تواند منعکس‌کننده همه آنچه انجام شده، باشد و نمی‌تواند



نیازهای آنها را جواب دهد. شاید رئیس دیوان محاسبات کشور کمترین اطلاعات را نسبت به آنچه انجام داده بتواند در صورت حسابهای دیوان محاسبات دریافت کند. اینجانب بکرات که صورت حساب دریافت و پرداخت دیوان محاسبات را بررسی نموده و نتوانستم ام اطلاعات مورد نیاز خود را به دست آورم و لذا مجبور شدم از طریق غیررسمی اطلاعات را جمع آوری، و از آن برای پیشبرد اهداف و برنامه‌ها استفاده کنم. این یکی از ضعفهای بزرگ سیستم حسابداری است که دولت را با مشکلات گوناگونی رو به رو خواهد کرد.

سؤال: اغلب سازمانها و دست‌اندرکاران به اشکالات موجود در سیستم مالی واقفند، از سوی دیگر مراجع متولی این مشکل را می‌دانند، سازمانها هم این را می‌دانند، سازمانهای متولی این امر نیز بر اساس قوانین مشخص می‌باشند. به چه دلیل تاکنون برای رفع این مشکل گام مؤثری برداشته نشده است؟

پاسخ: این کار به عزم ملی نیاز دارد و کار پژوهشی و تحقیقاتی را می‌طلبد که متأسفانه در هر دو بخش ضعف وجود دارد؛ یعنی مراجع ذی‌ربط هماهنگی لازم را ندارند. شاید به این دلیل که سیاستهای حاکم بر آنها مقطعی است. تعویض مکرر مدیران، در سازمان برنامه و بودجه، وزارت امور اقتصادی و دارایی و دیوان محاسبات کشور و سایر مراجع مسئول باعث شده هماهنگی بین این ارگانها ایجاد نشود.

تعویض مدیريتها باعث شده که هر آنچه طی شده به رشته تحریر در نیاید. هنوز احساس نشده است که این امر چه پیامدهای سنگینی به دنبال خواهد داشت و در این زمینه تاکنون تحقیق و پژوهش کاملی با روشهای علمی انجام نشده است. در یک مقطع بسیار کوچک دیوان محاسبات با وزارت امور اقتصادی و دارایی به توافق رسیدیم که طرحهای عمرانی و شرکتهای دولتی را در حدود ۵ الی ۱۰ درصد متحول کنیم که با سیل اعتراضات و نارضایتیها از لحاظ آموزش رو به رو شدیم؛ یعنی افراد آموزش دیده به اندازه کافی نداشتیم. به هر حال ایجاد تحول نیاز به ابزار

و امکانات دارد و عزم ملی را می‌طلبد ولی ارزش پذیرفتن سختیها را دارد.

سؤال: جنابعالی بخش دولتی را با بخش خصوصی مقایسه کردید. بنظر می‌رسد که وضعیت حسابداری در بخش خصوصی نیز آن چنان مطلوب نباشد ولی استنباط این است که سیستم حسابداری دولتی بحدی ناکاراست که ما ناچاریم برای مقایسه آنرا بعنوان معیار در نظر بگیریم و این به آن معنی نیست که حسابداری بخش خصوصی در کشور سیستم مطلوبی دارد. سیستم حسابداری در این بخش نیز نارساییهایی دارد که اگر ممکن باشد در بحث مستقلی مورد بررسی قرار خواهیم داد.

سالها قبل جنابعالی در مصاحبه‌ها فرمودید که برای ایجاد تحولی اساسی در سیستم حسابداری و حسابرسی دولتی طرحهایی را تدوین و به دنبال اجرای آن می‌باشید، در مورد چگونگی اجرا و زمانبندی آن، چنانچه صلاح بدانید مطالبی را مطرح فرمایید.

پاسخ: بله واقعاً جزو کارهای دیوان محاسبات بوده است و بحمد الله به نتایجی رسیدیم، اما ضعیف بوده و در حد آنچه می‌خواستیم، نشد. آنچه باید متحول شود این است که ما الان از اینکه طرحهای عمرانی، اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی دارند، هیچ شناخت و آگاهی نداریم؛ چراکه سیستم حسابداری ما ناقص است. من چند نمونه را ذکر می‌کنم. اینکه برنامه دیوان چه بوده و به کجا انجامیده است، مستحضرید که طبق این سیستم حسابداری هر آنچه اعم از اموال منقول و غیرمنقول، زمین، مصالح و وسایل نقلیه سبک و سنگین خریداری می‌کنیم، به هزینه طرح می‌گذاریم. این چند اشکال دارد: اولاً با وجود اینکه مصالح در آن طرح مصرف نشده، بلکه در انبارها دپو گردیده و چه مصرف شده و به عنوان هزینه منظور گردیده است، حال این مصالح در نهایت صرف این طرح بشود یا نه، هیچ ارتباطی با صورتهای مالی ندارد. در بسیاری از پرونده‌هایی که در دیوان محاسبات

تشکیل شده، و سوء استفاده‌های احتمالی که اتفاق افتاده است، عامل اصلی ضعف سیستم حسابداری در این زمینه بوده است. ما در طرحهای عمرانی به هیچ وجه سیستم حسابداری اموال نداریم. هرچه آهن در انبار ملاحظه می‌کنید، به عنوان هزینه منظور شده، چون سیستم حسابداری انبار وجود ندارد؛ چرا؟ برای اینکه قبلاً آهن به عنوان هزینه منظور شده و کسی موجودی آن را حسابرسی نمی‌کند و نمی‌تواند بگوید، چند تن آهن باید، موجود باشد و چند تن هست. سیمان، گچ، آهک و سایر مصالح نیز همینطور است؛ حتی ماشین آلات سبک و سنگین، چون ماشین آلات به حساب هزینه قطعی رفته، ممکن است حساب ماشین آلات در یک دفتر جانبی نگهداری شود، ولی نه فرد تربیت شده‌ای هست که حساب بانکداری کند و نه دفترهای رسمی که بتواند آمار را نشان دهد. پس شما نمی‌توانید هزینه واقعی طرح را در هر زمان محاسبه کنید. چون در هر زمان خیلی از هزینه‌ها به صورت مصالح است که در طرحها به کار نرفته است. دوم اینکه سیستم حسابداری فعلی، هزینه را هر ساله نشان می‌دهد و نمی‌تواند هزینه ابتدای طرح تا امروز را نشان ندهد؛ یعنی اگر شما بخواهید بدانید تا امروز چقدر صرف یک طرح بیست ساله شده، باید حساب بیست سال را از ابتدا بررسی کنید. جالب است در یک طرف اجازه داده شده ظرف مدت ۱۵ سال اسناد و حسابها امحا شود. اگر طرحی بیست سال طول بکشد ما باید به حسابهای بیست سال پیش آن مراجعه کنیم یعنی به اسنادی مراجعه کنیم که احتمالاً امحا شده‌اند، اینها متناقضند و واقعاً ضعف سیستم حسابداری را نشان می‌دهد. این سیستم حتی نمی‌تواند، هزینه یک طرح را جمع کند و هر زمان، کل هزینه انجام شده را نشان دهد. هنگامی که شما هزینه یک طرح را نداشته باشید، چگونه می‌توانید درباره آن تصمیم‌گیری کنید. سوم، ما اموال طرح را یک بار به هزینه قطعی منظور می‌کنیم، اما اموال منقولی هستند که در پایان طرح از بین نمی‌رود بلکه در طرح دیگری به کار گرفته می‌شوند، ولی سیستم حسابداری جوابگوی این جابه جایی نیست.

این سیستم جوابگوی وامهای دریافتی توسط مجریان طرحها هم نیست. در

مورد اصلاح چند درصدی هم پیشنهاد وزارت دارایی این بود که همان سیستم قدیمی طرحهای عمرانی وزارتخانه‌ها برای شرکتهای دولتی هم اجرا شود. دیوان محاسبات پیشنهاد ۱۰٪ تحول در وضع موجود را داشت؛ یعنی هزینه جمع‌آوری شده طرح هر سال به سال بعد منتقل شود. اموال و مصالح را تا زمانی که در طرح به کار نرفته‌اند به پیش‌پرداخت طرح منظور شود و هرگاه آن مصالح در طرح به کار رفت به سرفصل هزینه منتقل شود و در نتیجه هزینه واقعی طرح محاسبه شود. الحمد لله این طرح مورد توجه واقع شد تا با اجرای آن تحول اساسی ایجاد شود. منتهی بنده مشکلات گوناگونی را در راه آموزش، تهیه مقدمات و امکانات لازم می‌بینم که امید است به حول و قوه الهی حل شود.

سؤال: جنابعالی که در دو صحنه علم و عمل حضور دارید و در دانشگاه نیز تدریس می‌فرمایید. بفرمایید آیا سیستم آموزش فعلی، جوابگوی مشاغل حسابداری دولتی هست؛ با توجه به نیاز دستگاه‌های دولتی به نیروی انسانی متخصص آیا سرفصلهای آموزشی که فعلاً در دانشگاه‌ها تدریس می‌شود و عموماً به چند دهه قبل تعلق دارد و ترجمه متون خارجی است، نیازهای نیروی انسانی مشاغل مالی و حسابداری کشور را برآورده می‌کند؟

پاسخ: نه تنها در مسائل مالی، بلکه در صنعت، پزشکی و مسائل دیگر هم، یکی از مشکلات، عدم ارتباط رشته‌های درسی به مسائل کاری است. مسائل مالی هم جدای از این موضوع نیست. هر آنچه ما درباره مسائل مالی داریم، ترجمه متون خارجی است. در سیستمهای آموزشی کمتر نرآوری کردیم؛ یعنی تدریس متونی را پیشنهاد کنیم که در آنها ایجاد ساختاری متناسب با مسائل مورد نیاز جامعه در آن بحث شود. پایان‌نامه‌هایی هم که الان تهیه و ارائه می‌شود، نتوانسته جوابگوی مسائل موجود باشد بویژه در مسائل مالی.

سیستمهای مالی رایج دنیا با آنچه واقعاً در ایران هست، فرق می‌کند. هیچکس

سیستمهای مالی را به صورت مقایسه‌ای به صورت یک رساله یا کتاب درنیاورده تا تدریس کند. در پاکستان سیستم مالی قدمت زیادی ندارد و همسان ماست. اما در حسابداری و مسائل مالی ابداعات جدیدی دارند. در ترکیه کار خوبی انجام گرفته، اینها اگر در مملکت ما و از طریق دانشگاه‌ها رواج پیدا کند، بسیار مؤثر است.

از سوی دیگر سیستم بودجه‌بندی کشور هنوز یک بودجه برنامه‌ای است، حسابداری هم وابسته به بودجه است. اگر تحولی در بودجه به وجود نیاید، نمی‌توانیم در حسابداری هم تحول ایجاد کنیم. بودجه بسیاری از کشورها به سمت بودجه عملیاتی و در بعضی از کشورها به سمت بودجه بر مبنای صفر، سوق پیدا می‌کند؛ باید در بودجه تحول ایجاد شود. در حال حاضر آنچه درباره بودجه و بودجه‌ریزی در دانشگاه‌ها مطرح می‌شود یا همان بودجه برنامه‌ای است که اجرا می‌شود و یا ترجمه کتابهای خارجی است. هیچ پیشنهادی توسط دانشگاه‌ها با آنچه متناسب با جامعه باشد، ارائه نشده است. اگر دانشگاه‌ها بخصوص دانشگاه امام حسین (علیه‌السلام) به تناسب اینکه بسیاری از بودجه‌های کشور، چه جاری و چه عمرانی، در ستاد سپاه پاسداران و فرماندهی مصرف می‌شود، اگر در این زمینه کار کند، اینجانب آماده همکاری خواهیم بود.

سؤال: اشاره‌ای به منابع ترجمه‌شده خارجی کردید. خود دانشمندان غربی صاحب‌نظران این رشته معتقدند که الگوها و سیستم‌های طراحی و ارائه‌شده، بنا به شرایط هر کشوری باید تغییر یابد. در کشور ما عملاً چنین اتفاقی رخ نداده و منابع ما ترجمه شده خارجی است و هیچ دخل و تصرفی هم در آن نشده و عمدتاً به زمان پیش از انقلاب مربوط است. بعد از انقلاب هم بحمد الله کارهای زیادی انجام شده ولی جبران عقب‌ماندگیها نشده است؛ به عنوان مثال، کتابهای منتشره در سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۰ در سال ۱۳۷۴ ترجمه شده و در دسترس قرار گرفته است. بنابراین ما در آموزش چند مشکل داریم: یکی اینکه ترجمه کلاً ترجمه کتابهای کشورهای دیگر است. دوم قدیمی است و سوم اینکه حجم دولت در این کشورها مطابق

حجم دولت در کشور ما نیست. دولتهای توسعه یافته کمترین نقش را در نظام اقتصادی و مالی دارند این گونه کشورها اصولاً در منابع به مسائل حسابداری دولتی تأکید ندارند، چون ساختار اقتصادی آنها با کشور ما تفاوت دارد، لذا آنها در سرفصلهای درسی تنها سه یا شش واحد درس حسابداری و بودجه پیش بینی می کنند و با این واحدها نیاز خود را برطرف می کنند. آیا تاکنون برای حل این مشکل گامهای مؤثری برداشته شده است؛ به این معنی که گروه های کاری تشکیل شود و در مورد رفع این موانع و منطبق کردن سیستم آموزشی با وضعیت فرهنگی و سیاسی کشور اقداماتی انجام شود؟

پاسخ: از لحاظ علمی من چنین فعالیتهایی را که توسط گروهی صورت گرفته باشد، مشاهده نکرده ام. دیوان محاسبات کشور در سال ۱۳۷۳ پیشنهادی برای تحول سیستم مالی به دولت محترم ارائه داد، ولی پس از مدتها بحث و بررسی متأسفانه مورد قبول واقع نشد و مقرر شد که وزارت امور اقتصادی و دارایی ظرف مدت کوتاهی سیستم مالی متحول شده را ارائه دهد که از آن زمان تاکنون حدود سه سال می گذرد و بعید می دانم کار محسوسی صورت گرفته باشد. بنده در این طرحهای پژوهشی طرحی را به اتفاق چند تن از دوستان مالی مطرح کردم که از بودجه استفاده کنیم و طرح را به تصویب شورای پژوهشهای علمی برسانیم ولی هنوز در مراحل اولیه می باشد. به لحاظ عدم برخورد مناسب و شایسته با طرحهای این چنینی بعید به نظر می رسد که بتواند سرانجامی پیدا کند. در هر حال عزم ملی می خواهد که در دانشگاه ها و مراکز پژوهشی و تحقیقاتی و مراجع تصمیم گیری امور مالی همه بخواهند که این کار صورت گیرد. تا وقتی این عمل انجام نشود و پایه های سیستم مالی ما به رشته تحریر درنیاید و چارچوب برنامه های کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت آن مشخص نشود، کارها روبنایی و زودگذر خواهد بود. همانطور که فرمودید سلیقه ای است و با تغییر مدیران مرتب دستخوش تغییر خواهد شد. تحول باید در همه زمینه ها و به دست همه به وجود آید.

سؤال: فرمودید که متون آموزشی، تدریس و پایان‌نامه‌ها در جهت مطلوب پیش نمی‌رود. یک عامل بازدارنده بخصوص در سیستم حسابداری دولتی مشهود است و آن اینکه قوانین و مقررات محدودکننده است؛ یعنی اگر دانشجوی کارشناسی ارشد بخواهد در زمینه حسابداری دولتی تحقیقی انجام دهد و سیستمی را پیشنهاد کند، ممکن است، مغایر با قوانین باشد. چه مرجعی را در کشور می‌توان پیشنهاد کرد که دانشجویان به آنجا مراجعه کنند و در صدد رفع مشکل برآیند که همزمان با پیشنهاد یک سیستم جدید، قوانین هم پشتیبان آن سیستم باشند؟

پاسخ: الان در مورد قانون و دانشگاه‌ها، معضل وجود دارد. طبق قانون، دانشگاه‌ها مکلفند وجوهی را که بابت تحقیقات دریافت می‌کنند به خزانه واریز کنند و سپس از خزانه دریافت کنند که تا حدودی جلو سرعت بخشیدن به کارهای تحقیقاتی را می‌گیرد که باید کاری اساسی صورت گیرد.

سؤال: با توجه به اینکه سیستم مالی کشور بر اساس قوانین و مقررات تدوین و طراحی شده است، چنانچه یکی از دانشجویان دوره دکتری یا کارشناسی ارشد در راستای اصلاح سیستم مالی کشور قدمهایی بردارد، قوانین، بازدارنده ایشان خواهد بود؛ و اگر هم سیستم جدیدی طراحی شود به بایگانی سپرده می‌شود. چه مرجعی در کشور وجود دارد که بتواند در حل این مشکل اقداماتی به عمل آورد؟

پاسخ: در قانون محاسبات عمومی چنین عنوان شده که وزارت اقتصاد و دارایی، سیستم حسابداری پیشنهاد می‌دهد و دیوان محاسبات هم آن را تأیید می‌کند و این پایه سیستم مالی کشور می‌شود. به نظر من این عدم همکاری مشترک بین دانشگاه‌ها و این دو مرجع بویژه وزارت دارایی باعث می‌شود که دانشجویان و محیط آموزشی جدای از آنچه در اجرا عمل می‌شود، پیش روند؛ یعنی اجرا تفکر اجرایی صرف دارد و آموزش تفکر آموزشی صرف و ما نتوانسته‌ایم تلفیقی بین آنها ایجاد

کنیم. به نظر بنده بهترین سیستمی که این هماهنگیها را در دانشگاهها می تواند ایجاد کند، سیستم مالی و پژوهشی آنها با وزارت دارایی، دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه است. این سه مرجع، مراجع مؤثری هستند، اما چون با روزمرگی و امور اجرایی رو به رو هستند، نمی توانند هماهنگی به عمل آورند و باید راه حل سریعی برای رفع بحران ارائه دهند، ولی آموزش کار آموزشی خود را فارغ از اجرا انجام می دهد و اجرا نمی تواند هماهنگ با آن عمل کند و این دوری باعث شده نیروهای ما با هم نباشند. این نقیصه باید رفع شود، هم اجراییها به سمت مراکز تحقیقاتی و دانشگاهها، تمایل پیدا کنند و هم مراکز پژوهشی و دانشگاهها به سمت اجراییها گرایش پیدا کنند تا ارتباط منطقی بین آنها برقرار گردد.

سؤال: به نظر شما تعدد مراجع خللی در این امر ایجاد نمی کند؟ حرفه و رشته های دیگر عمدتاً با این مشکل رو به رو نیستند، چنانچه فردی بخواهد مطلبی یا تحقیقی را به عمل آورد یا تحولی ایجاد کند یا صنعت جدیدی به وجود آورد، با یک مرجع یا دو مرجع سر و کار خواهد داشت. آن هم نه اینکه این مراجع را با هم هماهنگ کند فقط نوعی تسهیلات کاری ایجاد می کنند تا موضوع تحقق پیدا کند، اگر فردی این توانایی را داشته باشد که تمام مراجع را با هم هماهنگ کند؛ یعنی ابتدا، وزارت دارایی را متقاعد کند و بعد با دیوان محاسبات هماهنگ کند و سپس با سازمان برنامه و بودجه مذاکره کند... این کار از عهده دانشجو و حتی از عهده مدیرکل و وزیر هم بر نمی آید. به نظر جنابعالی مراجع متعدد تصمیم گیر در این مورد باعث تشدید مشکلات نشده است؟

پاسخ: موضوع مطرح شده عامل عمده ای در عدم ثبات سیستم مالی است و این به ساختار مالی اقتصادی کشور مربوط می شود. چرا خزانه در اختیار سازمان برنامه و بودجه کشور نباشد؛ یعنی سازمان برنامه، برنامه ریزی می کند ولی خزانه در اختیار وزارت دارایی است و برعکس، چرا برنامه ریزی در اختیار وزارت دارایی نباشد؟



این ساختاری است که باید در کشور تعیین شود و اگر تعیین شده باید تأثیرات آن را تحمل کنیم. اگر نگوئیم تصمیمات سازمان برنامه در حسابداری کشور بیش از تأثیر وزارت دارایی در تصمیمات سیستم حسابداری است، کمتر هم نیست. توزیع اعتبار، نحوه تخصیص، چگونگی کم و زیاد کردن اعتبارات و بودجه بندی، همه اینها از اختیارات سازمان برنامه است و تأثیر مستقیم در سیستم حسابداری دارد. در تفریح بودجه افزودن به اعتبارات برخی از طرحها بدون کاهش اعتبار طرحهای دیگر و در نظر نگرفتن این کاهش در تخصیص باعث شده، حسابداری در سالهایی که این چنین عمل می شده است دستخوش بحران شود و ما نتوانیم تفریح درستی از آنچه عمل شده، ارائه دهیم. تأثیر تصمیمات سازمان برنامه در سیستم مالی کشور بسیار مشهود است. اینکه سیستم مالی خود را چگونه هماهنگ کنیم، بسیار مشکل است؛ مثلاً در برخی از کشورها مانند ترکیه، حسابداری هم از وظایف دیوان محاسبات است. بخشی از دیوان محاسبات حساب دستگاهها را تهیه می کند و بخشی به نظارت می پردازد؛ یعنی دیوان محاسبات هم تهیه کننده و هم نظارت کننده است؛ حتی با کمک وزارت دارایی توزیع کننده اعتبار هم هست. این وظایف و اختیارات باید در ساختار اقتصادی مالی کشور تعیین شود.

هم اکنون تعدد مراجع تصمیم گیر در امور مالی کشور بیش از حد متعارف است. تخصیص و توزیع اعتبار و بودجه از وظایف سازمان برنامه، خزانه در اختیار دارایی و نظارت و نتیجه گیری از اختیار مجلس شورای اسلامی و دیوان محاسبات است. هماهنگی بین این سه مرجع بسیار مشکل است و هر یک نیازهای خود را می بینند. بله عزم ملی کار مشکلی است. تعدد مراجع تصمیم گیری، از سوی دیگر استفاده کنندگان از سیستم مالی مثل سازمان بازرسی، دیوان محاسبات، سازمان برنامه و بودجه هم کم نیستند. چنانچه نظریات اینها در سیستم مالی ملحوظ نشود، مسلماً نتیجه مطلوب حاصل نخواهد شد. عزم ملی و اقدامی فراگیر، از سوی دولت جمهوری اسلامی ایران، لازم است مثل تعیین و تشکیل کمیته ای برای ایجاد هماهنگی ارگانهای ذی نفع.

سؤال: در کشورهای توسعه یافته در چند دهه قبل، که تحولی در سیستمهای مالی احساس شد در آنجا هم به همین کمیته‌های تخصصی متوسل شدند. این کمیته‌ها تا کنون به عنوان مراجع معتبر صادرکننده اصول و استانداردهای حسابداری مطرح هستند. عزم ملی نیز ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. اگر بخواهیم این معضل حل شود نیاز به کار کارشناسی عمیق است و این کمیته باید بر کار مالی بخشهای مختلف اشراف داشته باشد تا بتواند ساختار نظام مالی کشور را تدرین و به مرحله اجرا بگذارد، امید است اقدامات مؤثری در این زمینه انجام شود. به نظر می‌رسد، نظام برنامه‌ریزی یا بودجه‌بندی برنامه‌ای که هم اکنون بودجه کشور بر این مبنا تنظیم می‌شود آنطور که سوابق نشان می‌دهد از دهه ۱۹۴۰ در کشورهای توسعه یافته مطرح بوده و از آن زمان این نوع بودجه‌ریزی رایج شده است. پس از آن بعضی از کشورها این نوع بودجه‌بندی را کنار گذاشته و وارد بودجه عملیاتی شده‌اند و بعضاً هم روش بودجه بر مبنای صفر جایگزین نموده‌اند. اصولاً بودجه برنامه‌ای مقدمات و مؤخرات دارد. برنامه‌ریزی خود به خود کارهای به هم پیوسته‌ای است؛ یعنی تدوین اهداف، خط‌مشی‌ها، برنامه‌ریزی و بعد هم بودجه‌بندی و نظارت بر عملکرد و استخراج اطلاعات حسابداری برای اطمینان از اجرای برنامه‌ها. به نظر جنابعالی سیستم بودجه برنامه‌ای به مفهوم خاص خود به مرحله اجرا گذاشته شده است؟ به عبارت دیگر می‌توان مطمئن بود برنامه‌ای که طراحی و مصوب شده، پس از زمان تعیین شده محقق شده یا نه؟ چه مرجعی بر این موضوع نظارت دارد؟ آیا این بودجه و روش بودجه‌ریزی همان بودجه سنتی و رایج نیست که تنها عنوان آن تغییر کرده و بودجه برنامه‌ای نامگذاری شده است؟

پاسخ: این هم از موارد بسیار جالب سیستم مالی کشور است. برنامه ما مبتنی بر چیست؟ اگر شما بودجه سال ۷۶ را ملاحظه بفرمایید، اعتبارات ردیف غیربرنامه‌ای نسبت به گذشته افزایش پیدا کرده است. حتی اعتبارات ما که در ردیف ۵۰۰۰۰۰، که ردیفهای غیربرنامه‌ای هستند، نسبت به قسمت برنامه‌ای

افزایش یافته و این نشانگر آن است که بودجه ما به سمت بودجه برنامه‌ای هم حرکت نمی‌کند. از سویی چون نظام نظارتی ما بر مبنای تطبیق قوانین با دریافتها و پرداختهاست، هیچگاه بازخورد سیستم ما این نبوده که ببینیم برنامه ما در چه مدتی و با چه مبلغی انجام گرفته است، آیا موفق بوده‌ایم یا خیر؟ هیچکس تا به حال در کشور بر مبنای اجرا و عدم اجرای برنامه‌ها وارد نظارت نشده است. به عنوان مثال طرحی مربوط به یک برنامه در بودجه وجود دارد که از سال ۱۳۴۳ تا به حال در حال اجرا بوده و هنوز هم تمام نشده و کسی هم نگفته که واقعاً ابتدا و انتهای آن کجاست. در قالب برنامه چقدر وقت باید صرف این طرح کنیم تا به پایان برسد. چون ناظران توجهی به این امر ندارند و این موضوع به اثربخشی و کارایی برمی‌گردد. این کار باعث شده اهمیت برنامه‌ای بودن بودجه از دست برود.

سؤال: آیا مسئولان از این امر مطلع هستند و تلاشی هم برای اصلاح آن صورت نمی‌گیرد؛ یا اینکه کسی این مشکل اساسی را نمی‌داند که به رفع آن اقدام کند؟

پاسخ: به نظر من، این قضیه دو بعد دارد: یکی اینکه شاید توجه زیادی به عملیاتی شدن بودجه نشود و شاید یکی از معضلات اصلاح سیستم مالی هم همین باشد که باید کسی غیر از مجریان، متولی اصلاح سیستم شود. چرا در ظاهر اینطور است که مجریان ممکن است از برنامه‌ای بودن سیستم سود ببرند، چون تحت این سیستم پاسخگویی در مقابل اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی لازم نیست. دوم ممکن است مسئولان اجرایی به سبب عدم تخصص به پیامدهای آن آگاهی کافی نداشته باشند؛ یعنی توجه نکنند که بر اساس بودجه برنامه‌ای عمل کردن سبب از دست رفتن چه فرصتهایی می‌گردد. برآستی چرا برنامه‌های ما بسادگی با تغییر مدیران، تغییر پیدا می‌کند؟ به این دلیل که برنامه‌ای مدون که اول و آخر آن مشخص باشد، وجود ندارد. شما در بسیاری از وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی ملاحظه می‌کنید که با تغییر مسئولان برنامه‌ها تغییر می‌کند. اگر برنامه‌ها با بودجه و برنامه‌های پنجساله

منطبق هستند، نباید با تغییر مدیران، دستخوش تغییر شوند، این خود بیانگر این است که بودجه ما حتی بودجه‌ای بر مبنای برنامه‌ای هم نیست، چون اگر برنامه‌ای بود، نمی‌باید با آمدن و رفتن مسئولان دچار تغییر شود.

**سوال:** به نظر جنابعالی اگر بودجه به بهترین گونه و با معیارهای علمی تنظیم شده باشد، چه روشی غیر از سیستم حسابداری برای ارزیابی چگونگی اجرای این بودجه و تحقق برنامه‌ها وجود دارد؟ آیا اصلاً چنین سیستمی پیش‌بینی شده است؟ به نظر می‌رسد سیستم حسابداری با سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌بندی هیچ نقطه اشتراکی نداشته و بطور مستقل عمل می‌کند. ظاهراً سازمان برنامه و بودجه از یافته‌های سیستم حسابداری استفاده نمی‌کند. آیا سیستم دیگری برای جایگزینی سیستم حسابداری وجود دارد؟ به نظر جنابعالی گزارش عملکرد دولت که توسط سازمان برنامه و بودجه هر ساله تهیه می‌شود تا چه میزان قابل استفاده و اطمینان‌بخش است؟

**پاسخ:** چند نکته درباره ضعف برنامه‌ریزی عرض می‌کنم؛ مثلاً در تفریح سال ۱۳۷۳، ملاحظه می‌شود که مالیات وصول شده معادل ۷۰٪ آنچه پیش‌بینی شده بود، می‌باشد. وصول شد. یکی از عوامل مؤثر در کاهش وصول درآمد مالیاتی، کاهش شدید درآمد گمرکی و سود بازرگانی بود. در سال ۷۲ ما فکر می‌کردیم مثلاً ۲۰۰۰ میلیارد ریال حقوق گمرکی وصول می‌کنیم و یا ۱۰۰۰ میلیارد ریال سود بازرگانی وصول می‌کنیم، چون فکر می‌کردیم واردات می‌خواهد در سطح معقولی صورت گیرد. آنچه در عمل اتفاق افتاد، ظرف کمتر از چهار ماه از تصویب بودجه سال ۷۳ تا عمل به بودجه ۷۳ یک‌دفعه به دلیل ثبات نرخ ارز مجبور شدیم، واردات را کم کنیم. به اندازه‌ای کم کردیم که مثلاً از ۲۰۰۰ میلیارد ریال به ۱۰۰۰ میلیارد ریال کاهش پیدا کرد که باعث کاهش شدید درآمد مالیاتی شد. در مورد سؤال اخیر، که مسأله بسیار مهمی است در قانون محاسبات عمومی پیش‌بینی‌های لازم شده و گفته شده

است که دولت مکلف است هر ۶ ماه یک بار عملکرد دستگاه‌های دولتی را بر اساس دستورالعملی که دولت تهیه می‌کند به سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات ارائه کند. در سال ۱۳۶۶ چنین قانونی به تصویب رسیده، ولی تاکنون که سال ۱۳۷۶ است به این ماده قانونی عمل نشده است؛ یعنی دولت مکلف بوده است سیستمی را بنا کند که عملکرد دستگاه‌ها، هر شش ماه یک بار در رابطه با مقایسه عملکرد و اهداف به سازمان برنامه و بودجه و دیوان محاسبات گزارش شود. در سال ۶۷ یا ۶۸ سازمان برنامه این را از دیوان محاسبات استعلام کرد که به نظر شما چه عملکردی با چه محتوایی تهیه شود، بهتر است. پیشنهاد دیوان محاسبات این بود که تمام دستگاه‌ها مکلف شوند، همانند گزارشی را که روی موافقتنامه امضا می‌کنند و اهدافشان را در آن مشخص می‌کنند، در مورد عملکردشان گزارشی را ارائه دهند؛ یعنی یک موافقتنامه پیش‌بینی داشته باشیم و یکی عملکردی. اگر در موافقتنامه پیش‌بینی نوشته شده که در فلان سال مثلاً ۷۰۰ نفر در ارتباط با فلج اطفال معالجه می‌شوند ولی در عملکرد نوشته شده که به ۶۰۰ یا ۱۰۰۰ نفر رسید و عین پیش‌بینی‌ها در اهداف به صورت عملکردی نوشته شود، منتهی از سال ۶۸ تا به حال هیچ اقدامی در جهت تعیین دستورالعمل ارائه عملکرد دستگاه‌ها انجام نشده است. ما غیر از سیستم حسابداری باید سیستم‌های گوناگون نظارتی داشته باشیم که یکی هم عملکرد است و از وظایف دیوان محاسبات و سازمان برنامه و بودجه است که بر عملکرد دستگاه‌ها نظارت، و گزارش تهیه کنند که بازخورد آن انجام اصلاحات است. البته هم اکنون سازمان برنامه و بودجه گزارشهای مقطعی می‌دهد، ولی آنچه مورد نظر قانونگذار بوده، نیست و می‌باید گزارشهای عملکردی به دیوان محاسبات هم داده شود. هیچ عملکردی تا به حال از دستگاه‌ها به دیوان محاسبات نرسیده با وجود اینکه در برنامه پنجساله دوم هم بر این امر تأکید، و دولت مکلف شده است روشهای ارائه عملکرد دستگاه‌ها به ناظران را آماده کند و پیشنهاد دهد. در این رابطه کاری انجام نشده است.

**سؤال:** با توجه به اینکه در مورد گزارش عملکرد تاکنون اقدامی به عمل نیامده و به همین دلیل سیستم نظارتی کشور هم معیاری برای مقایسه عملکرد با برنامه و بودجه مصوب در اختیار ندارد، آیا سیستم نظارتی کشور می‌تواند ارزیابی مناسبی از عملکرد دستگاه‌ها داشته باشد؟

**پاسخ:** به دلیل همین محدودیتها، نظارت این کشور به قوانین و مقررات محدود شده است؛ یعنی استاندارد و معیار عملکرد دستگاه‌ها، قوانین و مقررات است. به جای اینکه بگوییم یک ساختمان متری چقدر باید تمام می‌شد و به چه میزان تمام شده و یا در چه مدتی باید آماده شود، و ظرف چه مدتی آماده شد و بهره‌دهی آن چه میزان است و بر اثر این انحرافات چه تأثیرات سوء و یا مثبتی برای کشور به همراه داشته است، به دنبال این هستیم تا ببینیم چقدر از مقررات منحرف شده‌ایم. در صورتی که باید به دنبال نظارت کیفی باشیم. لذا نباید به این محدود شویم که آیا این ساختمانی که ساخته شده، قوانین و مقررات درباره آن اجرا شده یا نه، مناقصه برگزار گردیده یا خیر، دستگاه فتوکپی خریداری شده یا نه، پارکینگ ساخته شده یا نه، ماشین خریداری شده است و تا آخر. اینها از نظر اجرایی ۲٪ تا ۳٪ موضوعات را دربر می‌گیرد و بقیه مربوط به عملکرد است که آنها هیچ ابزار اندازه‌گیری ندارد؛ یعنی کار ناظران بسته به اطلاعاتی است که از سیستم حسابداری به دست می‌آورند و اگر اطلاعات به دست آمده با متره صحیح قوانین و مقررات منطبق نباشد، عملکرد مجری را زیر سؤال می‌برد؛ هر چند از نظر کمی و کیفی کار شایسته‌ای صورت گرفته باشد.

در کشور ما چون اطلاعات کیفی و عملیاتی وجود ندارد و متره‌ها بسیار سطحی هستند، نظارت ناظران به اجرای قوانین و مقررات محدود گردیده است. مقررات هم بسیار ریز شده است؛ مثلاً خیلی از پرونده‌های تشکیل شده در دیوان محاسبات مربوط به افراد دو شغله است و بر همین اساس پرونده تشکیل می‌گردد. یا در قانون، خرید مثلاً دستگاه فتوکپی منع شده، اینها ملاکهای ارزیابی ناظران هستند که

برای بررسی عملکرد مسئولان کشور به کار می‌رود، رفتن در این راه خطا، و نادیده گرفتن مسائل عمده و پرداختن به مسائل جزئی است. البته اجرای قانون برای همه لازم است ولی در هر حال بین اهم و مهم باید اهم را انتخاب کرد. ما به بهای از دست دادن مسائل عمده نمی‌توانیم به مسائل جزئی بپردازیم. اگر عملکرد بر مبنای صحیحی ارائه شود و با اهداف تطبیق داده شود، ناظران هم اهداف را به عنوان شاخص قرار می‌دهند و بر اساس عملکرد و تطبیق با اهداف اظهار نظر می‌کنند؛ آن وقت بنای ارزیابی بر اثربخشی، کارایی و صرفه اقتصادی قرار می‌گیرد. به نظر می‌رسد که باید به سمت حسابرسی جامع پیش برویم و کاری مؤثر که در آن بازخوردها بتوانند هشدارهای اساسی را بدهند و مبنای اصلاحات قرار گیرند، انجام دهیم.

**سؤال:** در مورد نظارت بر عملکرد، آیا زمان آن فرا نرسیده است که دیوان محاسبات و سایر مراجع نظارتی تصمیم بگیرند که از پرداختن به جزئیات که همان سندرسی است، پرهیز کنند و بر مبنای برنامه‌های مصوب و موافقتنامه‌ای که دستگاه در اول سال اجرای آن را متعهد می‌شود، نظارت کنند؟

**پاسخ:** ما مدتی را صرف همین کار کردیم. در موافقتنامه‌ها اعداد و ارقامی قرار می‌گیرند که اگر سیستم گزارش‌دهی بر مبنای اعداد و ارقام تنظیم نشود ما نمی‌توانیم هیچگاه عملکرد آن را بسنجیم. اگر در موافقتنامه اهداف بهداری یک استان را مشخص و جزئیات را با اعداد و ارقام مشخص کردیم، بطور مثال برای از بین بردن بیماری خاصی چه میزان اعتبار صرف کنیم در عمل برای تطبیق آنچه اهداف اولیه بوده است، باید با عملکرد، ارقام عملکرد را داشته باشیم؛ مثلاً دفترهای بیمارستانها را باید بررسی کنیم، ببینیم چند نفر برای بیماری مورد نظر مراجعه کرده‌اند، آیا پیوسته درمان شده‌اند یا خیر؟ آیا در مراکز نظارتی چنین نیرویی برای دسترسی به این همه اطلاعات و جمع‌آوری آنها از سوی مراجع نظارتی وجود

دارد؟ در غیر این صورت دستگاه‌های اجرایی باید آمار عملکرد خود را به گونه‌ای ارائه دهند که بتواند مورد استفاده مراجع نظارتی باشد و سیستم حسابداری طوری طراحی شده باشد که این‌گونه آمارها از آن استخراج شود. اگر پیش‌بینی بر یک مبنا و گزارش عملکرد بر مبنای دیگر باشد، این دو با هم قابل مقایسه نیستند. در این کشور مشکل همین است که مبنای اهداف با مبنایی که در گزارش عملکردها ارائه می‌گردند، متفاوتند. در نتیجه برنامه‌های مصوب قابل مقایسه با آنچه عمل شده، نیست. موافقتنامه‌ها بر اساس اهداف خاصی تنظیم شده‌اند که اگر گزارشهای عملکرد بر اساس همان اهداف تنظیم و ارائه نشوند، مقایسه اهداف با عملکرد امکانپذیر نخواهد بود.

- متشکرم. با توجه به بحثهای انجام‌شده چنین نتیجه می‌گیریم که دو سیستم گزارشده‌ی و بودجه با یکدیگر هماهنگ نیستند در صورتی که باید اینها مکمل یکدیگر باشند. امید است در آینده‌ی نه‌چندان دور، حرکت و عزم ملی ایجاد شود و مسئولان احساس نیاز کنند. چنانچه این احساس به وجود نیاید، وضع فعلی ادامه خواهد یافت. با گذشت دو دهه از پیروزی انقلاب اسلامی در زمینه‌های مختلف خصوصاً در مورد برقراری نظام‌های جامع مالی کار قابل توجهی انجام نشده است به همین دلیل ممکن است این نسل در پیشگاه خداوند متعال و نسل آینده پاسخ قانع‌کننده‌ای نداشته باشد و به گونه‌ای عمل شود که خدای ناکرده نسل آینده برای برطرف کردن مشکلات و کاستیها دست نیاز به سمت استکبار و استعمار دراز کند. امید است مجریان محترم با همکاری مراکز علمی در جهت استقرار نظام مالی متناسب با ارزشهای انقلاب اسلامی اقدام شایسته‌ای به عمل آورند.

والسلام