

نگاهی به نظام مالی شهرداری‌ها

□ آرش سرایی



دکتر پورهنگ بهرامی متولد ۱۳۱۸ است. وی که دانش آموخته دانشگاه شرکت نفت است، از اساتید دانشگاه‌های هاروارد و آکسفورد نیز بهره برده است. در کارنامه‌ی ارزشمند وی سابقه بیش از ۳۰ سال کار در امور اداری و مدیریتی مرتبط با امور مالی شهرداری‌ها و سابقه بیش از ۴۰ سال تدریس در دانشگاه‌های مختلف کشور ثبت است. دکتر بهرامی ۴ عنوان کتاب با نام‌های حسابداری شهرداری‌ها و مدیریت امور مالی شهرداری‌های ایران، بودجه شهرداری و مدیریت بودجه ریزی، مدیریت درآمد و سایر منابع تأمین کننده اعتبار شهرداری‌ها و حسابداری شهر و حسابرسی شهرداری‌ها را به رشته‌ی تحریر در آورده است.

ماهانامه‌ی شهرداریها در نشست‌ی دیدگاه‌های وی را دربار‌ی امور مالی و حسابداری شهرداری‌ها جویا شده است:

غیر انتفاعی: دارایی‌ها = بدهی‌ها + مازاد است. بر اساس این معادله این دو نوع حسابداری خودشان را از هم جدا می‌کنند. هر دوی این حسابداری‌ها دارای هیأت حسابداری بین‌المللی هستند اولی FASP دومی GASP که مدیریت استانداردهای خاص خودشان را دارند. هر کدام از این مؤسسات اصول و قانون پذیرفته‌ای را دارند که در بعضی جاها همانند و در بعضی جاها مترادف یا متضاد هستند. در ظاهر امر، در مؤسسات غیر انتفاعی و انتفاعی دفتر کل یا دفتر روزنامه وجود دارد ولی در گزارش دهی کاملاً متفاوت هستند. متأسفانه در دانشگاه‌های کشور ما به مؤسسات غیر انتفاعی بهایی داده نشده، درسی به این عنوان گفته نمی‌شود. فقط یک درس ۴ واحدی به عنوان مدیریت دولتی تدریس می‌شود که در آن تنها دستور العمل حسابداری وزارت امور اقتصادی تدریس می‌شود. تنها منبعی که در این رابطه در کشور وجود دارد کتابی است که خانم دکتر طاهره خدادوست تألیف کرده اند و انتشارات مرکز آموزش مدیریت دولتی آن را به چاپ رسانده است. به همین دلیل است که زمانی بحث حسابداری‌ها پیش می‌آید، کسانی که تحصیلات دانشگاهی دارند نظرشان روی حسابداری تعهدی مؤسسات انتفاعی است و به آن دید نگاه می‌کنند در حالی که روش‌های حسابداری مؤسسات غیر انتفاعی از جمله شهرداری‌ها متفاوت است.

شورایا حالا که بحث روش‌های متداول حسابداری پیش آمد، لطفاً بفرمایید، در حال حاضر روش‌های متداول حسابداری در کشور ما چیست؟ و شما چه روشی را برای شهرداری‌های کشورمان مناسب می‌دانید؟

○ ما پنج نوع روش در حسابداری داریم:

- ۱- روش تعهدی
- ۲- روش نقدی
- ۳- روش تعهدی تعدیل شده
- ۴- روش نیمه تعهدی
- ۵- روش نقدی تعدیل شده

شورایا به طور کلی، شهرداری‌ها از نظر مالی چه نوع مؤسساتی هستند؟

○ به طور کلی مؤسسات به دو دسته تقسیم می‌شوند: مؤسسات انتفاعی دارای سرمایه و مؤسسات غیر انتفاعی بدون سرمایه. مؤسسات انتفاعی دارای سرمایه به مؤسساتی اطلاق می‌شود که هدفشان کسب سود و سرمایه است ولی مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه به مؤسساتی اطلاق می‌شود که هدفشان کسب سود و سرمایه نیست؛ زیرا اصلاً سرمایه‌ی ندارند که بخواهند نسبت به نگه داشتن آن اقدام نمایند.

مؤسسات انتفاعی دارای سرمایه به سه بخش تقسیم می‌شود: خدماتی، بازرگانی، صنعتی.

مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه هم به سه بخش تقسیم می‌شود: مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه اختصاصی؛ مثل یک حزب یا مراکز عام المنفعه‌ای؛ مانند جمعیت هلال احمر.

مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه عمومی خاص مثل؛ شهرداری‌ها مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه عمومی عام؛ مثل دولت. در مورد تأمین مالی این مؤسسات هم باید گفت، در مؤسسات اول اعتبار به وسیله گرفتن شهریه یا حق عضویت تأمین می‌شود و در مؤسسات دوم که مؤسسات عمومی خاص مانند شهرداری تهران است؛ به وسیله خود اهالی باید تأمین مالی و اداره شود و این تأمین مالی را اصطلاحاً عوارض می‌گویند. در مؤسسات سوم؛ مثل دولت نیز از محل مالیات کشور را اداره می‌کند. هر دوی این مؤسسات (غیر انتفاعی بدون سرمایه و انتفاعی دارای سرمایه) دارای حسابداری هستند ولی هر چند از نظر کلمه یک جور نوشته می‌شود ولی کاملاً با هم متفاوت است؛ یعنی حسابداری مؤسسات انتفاعی که در دانشگاه‌های کشور ما تدریس می‌شود کار خودش را انجام می‌دهد و حسابداری مؤسسات غیر انتفاعی فاقد سرمایه بحث خودشان را دارند. معادله‌ای که در حسابداری مؤسسات انتفاعی به کار برده می‌شود: دارایی‌ها = بدهی‌ها + سرمایه است؛ در حالی که معادله حسابداری در مؤسسات



روش تعهدی به روشی گفته می‌شود که به محض این که درآمدی یا هزینه‌ای تحقق پیدا کند، ما در دفاتر ثبت می‌کنیم؛ صرف نظر از این که پولی بگیریم یا نگیریم.

روش نقدی به روشی گفته می‌شود که ما هر زمان که وجهی دریافت کنیم، بابت درآمد یا وقتی وجهی پرداخت می‌کنیم بابت هزینه، در دفاتر ثبت می‌شود.



روش نیمه تعهدی به روشی اطلاق می‌شود که ما در هزینه‌ها تعهدی عمل کنیم و درآمدها نقد یا برعکس و این امر بستگی دارد که سیاست مالی آن مؤسسه به چه صورت باشد.

این روشی است که هزینه‌ها تعهدی باشد ولی درآمدها اگر آماده و قابل دسترس و قابل اندازه‌گیری باشد تعهدی عمل شود و برعکس یعنی اگر آماده و قابل دسترس و قابل اندازه‌گیری نباشد نقدی عمل گردد.

روش نقدی تعدیل شده به روشی اطلاق می‌شود که در آن درآمدها نقدی عمل شود و به محض این که وصول می‌شود ثبت می‌گردد، ولی هزینه‌ها دو شرط کافی و لازم را باید داشته باشد. شرط لازم این است که حتماً تحقق یافته باشد و شرط کافی آن است که پرداخت شده باشد. فرض بفرمایید در شهرداری‌های کشور ما پیش پرداخت انجام می‌شود ولی به حساب

هزینه برده نمی‌شود، برای این که هزینه‌اش هنوز تحقق پیدا نکرده است. روی میز شهردار صورت وضعیت‌هایی است که کار آن‌ها تمام شده و مهندس تأیید کرده است ولی چون پرداخت نشده است مانده است، ولی زمانی که پرداخت شود و تحقق پیدا کرده باشد، هزینه می‌شود.

هیأت بین‌المللی GASB در سال ۱۹۹۶ تصویب کرد، مؤسسات بدون سرمایه از روش تعهدی تعدیل شده استفاده کنند. در حسابداری دولتی یا اصول حسابداری مؤسسات غیر دولتی یکی از اصول مهم، اصل تقدم قانون بر اصول است؛ یعنی در حسابداری دولتی و حسابداری شهرداری‌ها حرف اول را قانون می‌زند. در کشور ما قانون شهرداری‌ها به وزارت کشور تکلیف کرده، روش نقدی را عنوان کند و به موجب قانون وقتی که در دستورالعمل

وزارت کشور روش نقدی تعریف شده است، می‌بینیم که روش نقدی تعدیل شده است که البته در آن زمان نبوده است. در زمان تدوین قانون، دو روش بیش تر نبوده و روش‌های دیگر بعداً به وجود آمد. در حقیقت در کشور ما در شهرداری‌ها روش نقدی تعدیل شده اعمال می‌گردد، ولی آن چه که استانداردهای بین‌المللی می‌گویند، روش تعهدی تعدیل شده است.

مشکل حسابداری کشور ما روش حسابداری نیست. ما چیزی به عنوان حسابداری نقدی یا تعهدی نداریم. ما حسابداری به عنوان شهرداری یا صنعتی و... داریم. می‌توان گفت که حسابداری شهرداری بر مبنای تعهدی

است و هر کدام از این حسابداری‌ها بر مبنای یکی از این روش‌ها است. مشکل کشور ما این است که در شهرداری‌ها سیستم حسابداری نداریم که حال نقدی یا تعهدی باشد.

وزارت کشور در مدت این چند سال که متصدی نظارت بر شهرداری‌ها بوده، انصافاً در این زمینه بیکار نمانده است. آن دستورالعمل‌هایی که وزارت کشور برای شهرداری‌ها نوشته است، با کمک رای زنان بین‌المللی و با هزینه بسیار بالایی تهیه شده است ولی متأسفانه آن‌ها را کسی نمی‌شناسد.

در حال حاضر در شهرداری "گرمدره" بر اساس قانون و مقررات و دستورالعمل‌ها و اصل تقدم قانون بر اصول، سیستم حسابداری شهرداری را تدوین کرده‌ایم که نتایج خوبی هم داشته است. ما قوانین خوبی داریم، ولی مشکل ما، مشکل روشی است و تغییر روش کار آسانی نیست. در قانون

شهرداری‌ها نوشته شده، وزارت کشور باید روش را تغییر دهد؛ معنی آن نیست که بتوان با ابلاغ یک بخش نامه این روش را تغییر داد بلکه ممکن است این فرآیند ۸ الی ۹ سال طول بکشد. اگر ما بخواهیم که سیستم را عوض کنیم روشی وجود دارد که ۹ مرحله دارد که یکی از این مراحل "شناخت"

است؛ مثلاً اگر بخواهیم در شهرداری تهران سیستم را تغییر دهیم بحث شناخت، بودجه، ساخت حساب‌ها، ثبت حساب‌ها، تفسیر حساب‌ها، حساب مناطق و دستگاه‌های اجرایی وابسته شهرداری، مدت زیادی به طول می‌انجامد. در مرحله شناخت آن اگر ۲۰۰ نفر برای شهرداری کار کنند، ۳ الی ۴ سال طول می‌کشد و حاصل کار یک جزوه در حدود هزار تا ۲ هزار

صفحه است. ما یک شبه نمی‌توانیم این سیستم را عوض کنیم. قانون ما تماماً بر مبنای نقدی است؛ مثلاً در قانون شهرداری‌ها نوشته شده است، شهرداری همه‌ی معاملاتش را بر اساس مزایده یا مناقصه انجام می‌دهد، بعد عنوان شده است اگر یکی برنده مناقصه شد، اگر بخواهد شروع به کار

کند باید یک مبلغ به عنوان پیش پرداخت به او بدهیم تا کارش را شروع کند و به دنبال آن برای انجام هر کاری به مبلغی نیاز دارد. برای مزایده هم همین طور است، که برای عوض کردن قانون زمان کافی نیاز است. بحث بعدی اصل تقدم درآمد بر هزینه که ما در قوانین مان است، عنوان

می‌کند که اول مبلغی را مثلاً بابت اسفالت باید پرداخت کرد تا بعداً این امر صورت بگیرد. حسابداری تعهدی به آن معنای کامل قابل پیاده کردن در کشور ما نیست.

نظر کارشناس در حال حاضر شهرداری‌های ما با چه مشکلاتی در نظام مالی و اداری خود مواجه هستند؟ همان طور که شما فرمودید اصلاً سیستم حسابداری در شهرداری‌های ما پیاده نشده است. در این مورد توضیح بفرمایید.

○ یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که ما الان در مورد نظام مالی شهرداری‌ها در کشورمان داریم این است که سیستم حسابداری در شهرداری‌ها پیاده نشده است. به نظر من اولین مطلبی که باید عنوان کنیم مسأله "خزانه" در شهرداری است.

قانون ما، قانونی مترقی است. در قانون شهرداری ما خزانه را به عنوان صندوق داریم و این عنوان برای این آمده که با قانون محاسبه دولتی و عمومی اشتباه نشود.

خزانه نقش مهمی در شهرداری‌ها و مؤسسات غیر انتفاعی دارد؛ خزانه تنظیم کننده‌ی دریافت و پرداخت از نظر زمانی و مکانی در هر مؤسسه‌ای است و از این رو باید آن را ببینیم. در رابطه با خزانه، کار کارشناسی لازم است، به ویژه در کلان‌شهرهای ما این ضروریات است، اما نه به این سرعت و نه به این شدت. متأسفانه در ایران در زمینه

مسائل مالی شهرداری‌ها متخصصان اندکی داریم. بعد از این که ما توانستیم خزانه‌دار را در شهرداری‌ها مستقر کنیم استقرار



شهرداری‌ها نیست چون خیلی از کارهایش عقب می‌افتد. همه‌ی این مسائل و مطالبی که گفته شد همه به آموزش برمی‌گردد و الان مرکز آموزش ما فعال است، ولی متأسفانه از نظر استاد کمبود داریم. آقای ناصری پور ایده‌های قشنگی دارند و می‌گویند به جای این که شهردارانمان به تهران بیایند ما در هر استانمان یک مرکز آموزش اقماری درست کنیم و از امکانات استانداری‌ها هم استفاده کنیم، ولی مشکل اصلی ما کمبود مدرس است.

ما در کل دانشگاه‌هایمان دچار فقر استاد در زمینه حسابداری و بودجه و... هستیم. بیش‌تر حسابداری شهرداری‌ها توجه‌شان به دارایی‌ها است در صورتی که بیش‌ترین توجه باید به اجرای بودجه باشد؛ چون در بودجه ما یک هدف داریم و برای رسیدن به این هدف یک درآمدهایی را وصول می‌کنیم و برای رسیدن به این هدف یک هزینه‌هایی را می‌پردازیم. زمانی ما می‌توانیم به مقصود و منظورمان برسیم که این درآمدها بر اساس قانون و مقررات و طبق آن چیزی که در بودجه پیش‌بینی شده بود وصول شود و براساس قانون و مقررات و براساس اعتباراتی که در بودجه است، خرج شود تا ما به آن هدفمان برسیم؛ بنابراین حسابرس باید تلاش خودش را در مرحله اجرای بودجه بگذارد و حتی در قانون سه نوع کنترل پیش‌بینی شده که بحثی عمیق است.

شهریار به عنوان سخن پایانی اگر مطلبی دارید، بیان فرمایید. ○ در خاتمه باید بگویم، دهیاری‌های ما هم شهرداری‌هایی کوچک هستند و از نظر عمل و ماهیت با شهرداری‌ها یکی هستند. من توصیه می‌کنم، با توجه به این که دهیاری‌ها مراکزی نوپا هستند، بحث حسابداری را جدی بگیرند. یک مطلب دیگر این است که شهرداری‌ها پای‌بندی دموکراسی هر کشوری هستند. این دموکراسی روی دوش شوراها شهر است و ما باید به این‌ها توجه کنیم و درست است که الان مشکلاتی داریم که ریشه در گذشته



دارد ولی باید تحمل کنیم. من شهرداری‌ها را بسیار با اهمیت می‌بینم و مطلب دیگر این که ناگهانی یک کاری را انجام ندهیم. باید در یک شهر کوچک به صورت آزمایشی انجام دهیم و اگر جواب داد در کل کشور از آن استفاده کنیم. ما در مقیاس بسیار کوچک سیستم حسابداری را در شهرداری گرفته‌ایم. بر اساس قانون شهرداری، مقررات شهرداری، دستورالعمل وزارت کشور که بسیار عالی است و اصول متداول حسابداری که کل دنیا قبول دارند پیاده کردیم الان هم جواب داده است و این را می‌توانیم برای کل کشور توسعه بدهیم.

شهریار با تشکر از شما که در این گفتگو شرکت فرمودید.

یک سیستم حسابداری بر اساس قانون، مقررات، دستورالعمل‌های وزارت کشور و اصول متداول حسابداری لازم است. توجه به اصل کنترل بودجه موضوع مهم دیگر است. از جمله اصولی که در حسابداری دولتی است اصل تقدم قانون بر اصول، یکی اصل حساب‌های مستقل و گروه حساب‌ها و یکی هم اصل کنترل بودجه است. ما باید توجه خودمان را چه در حسابداری و چه در حسابرسی به کنترل بودجه اختصاص بدهیم. کنترل بودجه هم از لحاظ کنترل مالی و هم از نظر کنترل حسابداری (که این یکی بحث تخصصی خاصی را می‌طلبد)، یکی از مسائلی است که مشکل ساز شهرداری‌های ماست. کنترل داخلی نیز از جمله مسائل مهم است که این کنترل در مؤسسات شهرداری‌ها بیش‌تر قانونی است و در چارت سازمانی است و یک مقدار کنترل‌های داخلی که به دستور شهرداران و به تصویب شوراها باید در شهرها به وجود بیاید.

مطلب دیگر برای حل مشکل، تأسیس یک سازمان حسابداری مستقل برای شهرداری‌ها است و این واقعاً اهمیت دارد که افرادی متخصص را برای کار شهرداری تربیت کنند. ما وقتی درباره سازمان حسابداری شهرداری‌ها صحبت می‌کنیم در آن بودجه و آموزش و حسابداری هم مستتر است؛ یک همچنین سازمانی را باید برای حسابداری شهرداری‌های کشورمان تدارک ببینیم و ضروری است. مطلب دیگر که باز به نظر من مهم است آموزش است؛ زیرا در همه‌ی مسائلی که گفتیم آموزش حرف اول را می‌زند. این آموزش باید دائمی باشد. خوشبختانه اخیراً سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور در مورد آموزش فعالیت‌هایی داشته است که مثبت است ولی آن چیزی که کمبود آن بیش‌تر احساس می‌شود، مدرس است. ما باید توجه مان را به تربیت مدرس معطوف بکنیم و دست کم در دانشگاه‌هایمان چند واحد درس را بر این مبنا عنوان کنیم. مطلب دیگر درباره‌ی مشکلات شهرداری‌ها، مشکل منابع مالی شهرداری‌هاست. شهرداری‌های کشور ما مؤسسات فقیری نیستند. بعد از شرکت نفت، دارا‌ترین مؤسسات از کلان شهرها گرفته تا شهرهای کوچک، همین شهرداری‌ها هستند. منتها نظام مالی ندارند که بر می‌گردد به همان خزانه و نظام مالی و...

شهرداری‌ها میلیون‌ها تومان از مؤسسات دیگر طلب کار هستند ولی هیچ نوع مدرکی ندارند که با ارائه آن‌ها بتوانند طلب خود را بگیرند؛ بنابراین به نظر من باید برای شهرداری‌ها نظام مالی درست کرد. یکی دیگر از مسائل در شهرداری‌ها این است که مشاهده می‌کنید شهرداری در نیمه اول سال بالاترین هزینه را داراست و در نیمه دوم کم‌ترین هزینه را. در اول سال فصل ساختمانی است و پروژه‌ها عملیاتی می‌شود که کارهایی از این قبیل و در نیمه دوم سال کارهای ساختمانی و... کاهش می‌یابد. حالا چه باید کرد؟ برای این که ما این مشکل را برای شهرداری حل کنیم باید از "تن خواه گردان خزانه" استفاده کنیم. این کلمه یک تعریف قانونی است که در قانون محاسبات عمومی عنوان شده است و در آن جا گفته شده که تن خواه گردان خزانه یک اعتبار بانکی است. اگر شهرداری می‌توانست بودجه‌اش را به موجب قانون تن خواه گردان خزانه بگیرد و تا پایان سال آن را تسویه کند، بسیاری از مشکلاتش حل می‌شد. اولاً ما باید بتوانیم این نظام را در خزانه مان به وجود بیاوریم، ولی تن خواه گردان خزانه یا اعتبار بانکی قانون نیاز دارد و قانون گرفتن آن توجیه پذیر است. به موجب قانون شهرداری‌ها باید تمام درآمدهایشان را به بانک مرکزی یا به بانک ملی به نمایندگی بانک مرکزی بدهند. شما حساب کنید ببینید که در طول سال شهرداری‌ها چه مبلغی را باید به بانک مرکزی بدهند. رقم، رقم، بالایی است. این به نفع