



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | English

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

会计集中核算制下行政事业单位审计存在的难点及其应对措施

凌佳（江苏省苏州市吴江区审计局）

【时间:2013年01月09日】

【来源:】

【字号:大 中 小】

摘要: 我局从2011年开展第一个会计集中核算制下行政事业单位(以下称为统管单位)经济责任审计项目以来,2012年又陆续开展了2个统管单位和1个会计核算中心的审计项目。由于统管单位由会计核算中心统一核算,之前并未列入年度审计项目,随着各统管单位财务核算量日益增大,适时开展统管单位经济责任审计是必要的、及时的,也将成为一种趋势。本文根据审计实践中遇到的具体问题和存在的问题,结合2012年会计集中核算中心即机关事务管理中心的审计项目,尝试总结会计集中核算制下,开展审计带来的有利因素,存在的难点以及应对措施。

关键字: 会计集中核算制 审计难点 应对措施

一、会计集中核算制产生的背景和概念

我国从2000年开始,逐步推行行政事业单位会计集中核算制,由此,大大小小的“会计核算中心”应运而生。会计核算中心这个新载体作为会计管理体制革新中出现的新生事物,在源头治理腐败、规范财务行为、完善内外监督机制等方面都有着积极、深远的意义。

会计集中核算制是财政部门成立会计核算中心,在单位资金所有权、使用权和财务自主权不变的前提下,取消单位会计和出纳,各单位只设报账员,通过会计委派,对行政事业单位集中办理会计核算业务,融会计核算、监督、管理、服务于一体的会计委派形式。

二、会计集中核算制对开展统管单位审计的有利影响

会计集中核算制作为完善我国公共财政体系的一项重要措施,在强化会计监督、提高行政单位资金使用效果、遏制腐败等方面起到了重要作用,为开展统管单位审计提供了有利影响。

1、集中核算使会计核算加强,财政、会计监督职能强化,会计信息质量显著提高,有利于降低审计风险、提高审计效率。一方面,实行会计集中核算后,账簿登记、管理得到统一,报表编制填报得到规范,基础工作大大加强,会计信息不再是“领导定调子,会计填数字”的形式;另一方面,会计集中核算制的推行,实现了事前控制,事中监督,有利于遏制统管单位大手大脚花钱的习惯,降低了行政成本,体现了会计核算中心的牵制作用。

2、会计核算中心集中了大量统管单位的会计信息和其他信息,审计机关只需付出较少的审计成本,即可较为全面地了解各单位的财政财务收支状况等信息,有利于更科学、准确地确定审计对象和重点,进行宏观和整体的评价,提升审计质量和成果。按照我局2012年审计项目计划,对机关事务管理中心、团市委、台办三个单位开展离任经济责任审计,而团市委和台办均在机关事务管理中心集中做账,机关事务管理中心承担着会计集中核算中心职能,鉴于此,我局三个项目审计组联合召开了审前调查会,同时进点实施项目的审计工作,从而提高了工作效率,节约了审前调查时间,减轻了被审计单位工作量,加强了各单位间的沟通交流,为全面开展审计工作创造了良好的环境。

3、会计核算中心实行会计电算化,对统管单位全部采用同一种核算软件,为计算机辅助审计的深入开展提供了有利条件。审计部门若能实现与核算中心联网,则能将审计关口前移,实现以往不易实现的事前、事中监督,提升审计监督层次。

4、对以往审计中发现的界限模糊的问题,能够进行更加准确、清晰的定性。如“小金库”的认定,各统管单位除了规定允许保留的账户和资金外,其他未在会计核算中心统一核算的账户和资金均构成“小金库”、“账外账”。

三、会计集中核算制下开展统管单位审计存在的难点

1、会计核算中心和统管单位间责任不明确,存在互相推诿现象。实行会计集中核算制后,审计单位与被审计单位之间增加了会计核算中心,核算中心与统管单位可能就一些会计核算责任相互推诿,使得资料提供、具体事项问询、问题责任认定难度加大,而现行审计法律法规未对会计集中核算制下行政事业单位审计做出明确规定。比如,由谁对会计资料真实完整作出承诺,由谁在审计证据表或取证表上签证等,都需要进一步研究和讨论。

2、行政事业性收费的完整性、规范性监管存在缺陷。会计核算中心主要为统管单位行政事业性收费开具非税收入票据,并在款项收到之后作会计账务处理,对统管单位收入是否违规收取,是否做到应收尽收,会计核算中心很难进行监督管理,容易形成监管漏洞。同时,统管单位内部学会、协会等社团组织账户,并未要求列入会计集中核算范围,于是有些单位将应收的管理费、租金、投资分红等收入,下沉至所属学会、协会账户,直接由单位自行列支,特别是一些非经常性收入、未取得行政事业性收费许可证的收入,加大了审计查处违纪问题的难度,增加了审计风险。例如,在对某行政事业单位领导人离任经济责任审计过程中,审计人员发现,该单位通过捐赠形式变向向一些单位收取协办费、赞助款等费用,开具捐赠发票,该项收入部分入会计集中核算中心预算外收入账户,部分下沉至局工会账户,而工会账户并未纳入会计核算中心进行集中核算,导致收入实际上脱离了财政的监管,形成了该单位的账外资产。

3、对专项经费使用的规范性、效益性缺乏有效监督。由于核算中心会计人员业务素质及其对各单位具体工作并非十分清楚,对每个单位的专项经费究竟“专项”在哪里,财政部门安排该项经费的政策目的等情况,不能全面掌握,对资金拨出后收款单位如何使用、使用效果如何

- 政府信息公开指南
- 政府信息公开目录
- 政府信息公开申请
- 政府信息公开年报

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作通告
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊订阅
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及投稿须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线访谈

等难以控制，导致专项资金并未真正实现“专项”，效益难以体现。例如，规范性方面，在某单位经济责任审计中，审计发现违规使用专项经费现象，将本单位专项经费的49%用于部门业务支出，会计核算中心并未发现该问题；效益性方面：某单位年初下达预算指标15万，实际支出0.69万元，结余95.4%，专项资金未能发挥较好的使用效益。以上例子可以看出，会计集中核算制下，会计核算中心对统管单位管理，只充当了一个核算角色，对资金使用并未做到细化监督，全面把关，成为审计必须关注的重点。

4、会计核算与日常管理脱节，资产账账、账实不符的可能性加大。一是固定资产，增加的固定资产实际使用人是统管单位，账务处理在会计核算中心，核算中心只强调资产采购程序、资金使用的规范性，对实物资产疏于管理，特别是缺乏对固定资产的后续控制，由于统管单位数量多，会计核算中心很难对固定资产进行既定程序的盘库，甚至这项工作从来不做，导致账实不符，家底不清，造成国有资产的隐性流失。二是暂存、暂付款等往来款项，会计核算中心只设总账和较笼统的明细账，对何时应收应付顾及很少，造成往来款项长期挂账，或未及时结算冲销等情况。由于资产的登记与使用、往来款项记账与实际业务不是同一个单位，无形之中增加了国有资产管理使用以及往来款项核算管理审计方面的难度与风险。

四、会计集中核算制下开展统管单位审计的应对措施

结合国家对行政事业单位审计的要求和发展趋势，审计机关应对会计集中核算制下行政事业单位审计中存在的难点，及时采取切实可行的应对措施。

1、规范审计操作程序。实行会计集中核算制后，由于对会计核算职能从被审计单位分离出来的客观实际和主观经验不足，审计过程中出现了一些操作程序上的新问题。考虑到统管单位会计法律主体地位不变的原则，审计通知书的主送单位仍为统管单位，负责提供审计所需相关资料，及提供承诺、审计证据表的鉴证；会计核算中心承担着统管单位的会计核算职责，必须积极配合审计机关对各单位的审计，审计通知书同时抄送会计核算中心，统管单位据此向会计核算中心领取本单位的会计报表、账册、凭证等相关资料，提供给审计组。

2、关注收入合法性和完整性。对涉及行政事业性收费的统管单位，认真查阅文件、收费许可证等有关资料，审查行政性收费的收款依据、征收主体、收费标准、征缴程序等是否合理合规，收费收缴是否及时足额上缴国库账户（或财政专户）；审查收入来源是否符合政策法律规定，是否存在超范围、无依据征收情况，有无不及时报账、少报、漏报、不报收入，形成单位“小金库”、“账外账”；延伸审计学会、工会、协会等社团组织或二三级单位，对收入来源进行核实，判断是否存在隐藏、转移收入，形成“小金库”的问题。

3、审查支出的规范性，重点关注专项经费使用的效益性。通过对被审单位上下年度之间经费支出的纵向比较，以及部门与部门之间的横向对比，分析统管单位的经费支出结构是否合理，是否体现公共财政的要求，同时联系被审计单位的经济业务，分析判断其支出的真实性。重点检查各项专项资金管理使用的经济效益和社会效益，从项目安排、资金拨付、使用管理和效果等方面进行跟踪审计，看有无挤占、挪用、损失、浪费现象。

4、关注固定资产管理，注重延伸审计。会计集中核算制下，除了审查由核算中心提供的会计报表、账册、凭证等资料外，应更注重实物清查、追踪审计等工作。实物清查，考虑到统管单位资产采购、使用、管理环节的特殊情况，实物资产管理薄弱等现状，对其固定资产等进行盘点，并督促会计核算中心出台相应政策，促使其加强资产规范管理；追踪审计，要对异常的开支和往来款项进行追踪，查明是否存在往来款项未及时处理，与有关单位串通，采取虚列支出、转移收入等手段，在外单位套现、违规列支等问题。

5、积极利用计算机辅助审计方法。实行会计集中核算制后，会计制度、财务管理制度、费用开支标准都具有高度的统一性，账面报销的原始凭证均经过较为严格的审核，会计基础性工作比较规范，这就要求审计人员进行深挖，特别是对业务的真实性进行认定。审计部门要考虑集中核算的特点，充分发挥计算机审计的优势，通过横向、纵向的大量财务数据的分析对比，对业务支出的合理性、真实性等作出专业判断，发现疑点，进行跟踪延伸审计，提高审计效率，突出审计成果。