

会计集中核算下的 财政监督

○ 荆晓利 古明文

一、在行政事业单位实行会计集中核算存在的问题

近两年来,一些地方纷纷成立会计核算中心或会计站,在行政事业单位中推行会计集中核算制度。从实践情况看,实行会计集中核算制度,可以规范会计基础工作和现金管理,杜绝不合法票据,有利于“收支两条线”的落实和会计电算化的推行,有利于财政资金的集中和政府宏观控制。但是,目前行政事业单位的违法违规行仍时有发生。究其原因,除了单位领导法制观念淡薄和对违法违规行处罚不力的原因以外,主要有以下几点原因:

1. 会计集中核算形式存在先天不足。会计集中核算使会计核算与单位发生了分离,造成了财务管理和会计核算的“两张皮”,使委派会计失去了实地实时监督的优势,对单位经济事项的真伪无法判定。委派会计监督的对象只是记载经济业务的票据,而不是经济活动的整个过程,而票据对反映被管单位的经济活动有很大的不确定性,这必然会使会计监督的有效性大打折扣。

2. 被核算单位放松甚至放弃了财务管理职能。实行会计集中核算后,单位受到了会计站的制约和监督,花钱没有以前方便了,单位或一些人的既得利益受到制约。因此,某些单位

对会计集中核算缺乏正确认识,产生抵触情绪,有意放松甚至放弃了财务管理和会计监督职能。

3. 会计站会计核算不规范,财务管理监督缺位。一是固定资产科目的核算与单位固定资产明细账脱节。在会计站成立时,部分单位的固定资产明细账没有移交,在近两年运转中,大多数单位的固定资产明细账都没有再登记,固定资产科目形同虚设。二是专项经费核算存在失真现象。单位请领的专项经费,拨入时有相当一部分未记入专项经费科目,而是与单位经常性事业费混淆;在专项经费使用时,会计站也未进行单独核算,造成专项经费核算失真;年终结算账目时,专项经费结余一律结转到事业经费结余科目。造成单位挤占挪用、虚报冒领专项经费。三是会计科目使用不规范。单位账目移交到会计站后,会计委派中心没有统一会计科目,单位基本上都是按照原单位使用的科目进行核算,总账科目、明细账的二级、三级、四级科目随意设置和使用,造成会计科目使用不规范、会计核算混乱。四是单位收费收入返还资金与会计站管理脱节。按规定单位非税收入应直接上交财政专户,单位建立收费台账。但在实际执行中,单位的收费台账没有统一规定账务核算科目和内容,单位收费与会计站管理脱节,非税收入上交数、调控数、返还数与申报的使用项目和内容,会计站

都一无所知,会计站无法进行准确的会计核算。

二、会计集中核算下财政监督面临的突出问题

会计集中核算后,单位财务会计机构、人员和会计核算职能没有了,单位的会计凭证、会计账等会计资料及会计档案没有了,有些单位甚至连财务科也撤销了,只保留了一个报账员。单位的所有经费支出都必须由报账员持单位领导审批签字后的发票到会计站报销。原属单位的会计核算职能及与之有关的账表、会计资料、会计档案等,转移到了会计站这个会计集中核算机构。这些变化,给财政监督带来了一系列前所未有的问题和矛盾。一是财政监督检查的对象应如何确定。单位认为:我们没有了账户,也没有了会计人员,也不进行会计核算,连会计凭证和账都没有了,财政监督检查一点也涉及不到我们,单位已经退出了会计主体地位,不应该是被查对象。会计站认为,我们只是为单位进行会计核算,也就是代理记账,只审核票据本身是不是合法票据,其余的无法负责,资金所有权、支配权还在单位,单位的会计主体地位并没有变,因此单位才是被查对象。二是谁应当承担会计主体责任和法律责任。单位认为:实行报账制

后,会计核算由会计站进行的,所有支出票据都是经会计站审核的,财务开支合理与否,账务记载和会计核算准确与否,与单位无关,出了问题应由会计站负责,更有甚者,拒绝在财政检查工作底稿上签字。会计站认为,资金所有权和使用权均在单位,单位预算的编制和经费的请领和使用,都是单位直接控制,每项开支都是经单位领导签字批准报销的,权力和利益都是单位的,单位应当承担一切责任。

三、解决会计集中核算下 财政监督存在问题的对策

(一)健全完善会计法规体系,奠定会计委派的法律基础

1.明确财政监督对象和法律责任主体。应明确被核算单位是被监督的主体。因为会计集中核算并没有改变单位资金的所有权和使用权,单位的资金仍然由单位领导人进行分配和审批,经费的预算、请领和使用仍然是单位自己作主,其账务的核算虽然转移到会计站,但只是代理和监督单位的财务,其财务管理的职能仍属单位。明确具有资金所有权和使用权的单位应该承担违法违规行为的法律责任,但这并不能免除会计站会计监督不力的责任。

2.健全完善会计法规体系,奠定会计委派的法律基础。在制订会计委派制的法律法规中应当明确以下一些问题。在实行会计集中核算的单位方面:一是实行会计集中核算的单位应当是独立的会计责任主体,应当为本单位的违法违规行为承担会计责任和法律责任;二是单位应当保留财务机构,并行使财务管理和会计监督的职能;三是单位应当设立会计台账,以便与会计站的会计账进行核对;四是单位的报账员应当是准会计人员,有据实登记单位会计台账、并与会计站核对、对单位会计事项的合法性进行领导审批前的审核及说明、向会计站报账并说明单位经济业务及票据的真实情况等职责。在会计集中核算机构即会计站方面:一是会计站对被核算

单位具有财务管理和会计监督的权力和职责;二是会计站应当对被核算单位发生的违法违规行为承担会计监督责任;三是会计站应当建立健全各种管理制度,特别是应当建立工作考核和责任追究制度;四是财政会计委派管理机构应当制订各种管理制度,加强对会计站的管理。

(二)解决会计集中核算形式存在的先天不足的问题。一是被核算单位和会计站都必须都充分发挥好财务管理和会计监督的职能。会计站应增派一些人员,定期到各被核算单位了解并参与其经济业务活动,帮助单位健全内部会计监督、约束制度,同时与报账员一起帮助和督促单位加强财务管理。被核算单位应当安排专人负责财务管理工作,充分发挥本单位财务管理机构财务管理和会计监督的职能,健全单位内部会计监督制度与内部约束机制,增强内部财务管理的责任感。二是被核算单位与会计站双方应当相互支持、密切配合,无论单位还是会计站都应该加强对报账员的培训和教育,使其充分发挥会计监督的纽带和桥梁作用。

(三)探索强化和完善会计站会计核算职能的方法和途径。一是严格按照行政事业单位会计准则和会计制度来设置和使用会计科目。会计站应当对所管单位总账下的二级账、明细账的科目进行规范设置,取消一切不规范的会计科目。二是加强对单位固定资产账的核算与管理。凡是没有移交固定资产明细分类账的,会计站一定要督促单位尽快移交。移交后,会计站应认真登记固定资产账,及时对固定资产变动进行会计核算。三是对单位专项经费进行单独核算。在经费拨入时,应当记入专项经费科目,与单位的正常经费分清;在年终结转时,应当按照国家对专项经费性质的规定进行结转。四是会计站应加强对单位收费及返还资金的监管。首先,实行会计站会计集中核算制度后,非税收入管理局应当将对单位收费票据的领取和收费台账的监管移交给会计站,即会计站到非税部门领取收费票据并负责核销,而单位则到会计站领取收

费票据;单位收费台账由会计站进行规范和监督。其次,财政部门在批复收费单位非税收入返还资金时,应将批复文件资料交会计站备份,使会计站全面掌握单位收费数、调控数及批复返还数,以便对单位资金使用进行核算和监管。

(四)加大对违反财政法规行为的处罚力度。实行会计集中核算后,被核算单位仍然存在不少违法违规行为,其原因是多方面的,关键是财政监督的处罚软弱无力。因此,必须健全科学的处罚机制,将处理与处理人、行政处罚与法律处罚、内部通报与新闻曝光相结合,切实加大处罚力度,真正起到“查处一例,警示一片”的作用,以提高财政监督的威慑力。另外,财政监督专门机构应当建立“社会单位违法违规行为档案”,把有关单位的违法违规行为记录在案,并定期向有关执法部门和社会信用管理机构通报情况,构建完善的执法和监督体系。

(作者单位:河南省焦作市财政局)

