



如何加强行政事业单位 往来资金的监管

江苏南通大学 张梅

【摘要】 行政事业单位往来账款管理存在不少问题,其危害严重。本文从实际出发,提出了切实可行的治理对策,重点是区分不同情况,对行政事业单位往来资金进行全面清理评价,通过建章立制完善单位内部控制,强化政府监督管理。

【关键词】 行政事业单位 往来资金 监管建议

从近年来的审计情况看,行政事业单位往来账款的管理主要存在以下几个问题:①收入挂往来账。利用往来账户隐瞒收入,截留预算内外资金,坐收坐支、乱支乱用,致使部分财政性资金在预算体系外循环。②支出挂往来账。一是“寅吃卯粮”,超出预算支出指标,把实际已经发生的支出挂在往来账上,待来年转为支出;二是年终部门预算支出尚有结余,在关账前,虚列支出,以防出现过大会结余而扣减来年部门预算。③借贷、投资形成坏账。某些单位热衷于追求表面政绩,其权力失去控制和监督,全然不按市场经济规律操作,导致盲目投资、管理无序、经营不善,不是企业被“蛀空”,就是投资无法收回。还有些单位以资金增值为名,违规借贷;借出款项时也没有履行必要的担保手续,结果形成坏账。④利用往来账,套取资金,私设“小金库”。在审计中还发现,有些单位和个人为一己私利,挂一些子虚乌有的往来账,将资金转移。还有些单位单方面挂往来账,为上级部门、外单位私设“小金库”提供便利。随着财政管理的日趋规范与严格,一些单位的违纪行为也更为隐蔽,如有些单位与关联单位商定,将应收的管理费、租金、投资分红等收入不列入本单位的财务账,直接在对方单位设立的“应付款”中拿支出凭据抵算列支。⑤隐性债务。行政事业单位存在的隐性债务问题也是近年来较为突出的。对于未完工的项目工程或无财力安排的社会保障等支出,单位往往在账面上不作反映。这种现象在县(市)级、镇级机关单位中比较普遍,甚至已经影响了政府职能的正常履行。⑥历史遗留的往来账。部分行政事业单位的一些往来账为多年遗留下来的,时间长、笔数多、数额大、内容杂。由于单位领导变换,财务多次移交,会计岗位也多次变动,多年累积的往来账无人问津,一直流转下去。

行政事业单位非正常往来资金的危害是非常严重的:导致部门预算被架空——收入预算编制不全,支出预算留有余地和空间;部分财政性资金在预算体系外循环,造成损失;隐性负债沉重,随时可引起债务危机,最后仍由财政兜底。行政事业单位往来资金中存在的问题应引起相关部门的高度重视,对其进行治理已刻不容缓。

一、全面清理往来资金

1.摸清底细,核查往来资金的来龙去脉。建立往来资金清理组织机构,明确清理的范围、政策界限和具体方案。由政府

发文,要求各部门、各单位将往来款的详细情况(包括事由、发生时间、金额、经手人、审批人、担保人等)经审核后如实限期上报,按财务隶属关系逐级汇总至政府办公室或财政部门,编制专门的往来款核对表。同时,抽查上报情况的真实性,如发现隐瞒不报的行为则应当追究行政领导及相关人员的责任。

2.分清类别,逐笔处理落实。按照“区别对待、分类处理、逐步清理、标本兼治”的清理原则,根据每笔往来款的性质和内容,有针对性地采取不同的清理方式。对个人往来款,凡属于本单位个人的欠款,在单位公告栏内张贴公告进行告知,逾期不归还的报领导批准在工资中逐月扣还;属于外部人员的欠款,发放或送达书面催款通知书,限期核对办理还款手续,逾期则通知其主管单位领导或采取其他相关措施;对差旅费借款,直接催其报销;对企业借款,结合企业改制情况,该收回的积极催收,该核销的办理核销手续;对部门间的往来款,应对清账目后予以合并抵销;对时间较长、事由不清的往来款项必须寻根问底、核准事实,做出相应的处理;对应予支出或结算的款项要正确判断,及时处理,做出支出和结转的建议;对对应作收入仍挂暂存的款项要在清理归集后及时转作收入;对故意转移资金的行为,在认真核实、确认无误后,依照法律法规的规定严肃查处。

3.内查外调,严格进行核销处理。应予核销的款项应查明原因,形成详实材料报经有关部门批准后核销。将相应的债权与债务转入往来资金清理组织机构——对已核销的坏账又收回的,由往来资金清理组织机构接受该债权;对无法付出已转为收入却又需支出的,由该机构负责支付。通过这种债权与债务转移的方式,规范行政事业单位的核销行为,避免可收回的国有资产的流失。

4.严肃法纪,抓好责任追究。凡是给行政事业单位造成重大损失的,必须同时追究原当事人和审批人的法律责任,必要时可出台相关的赔偿制度,规定一定的赔偿比例。努力做到责权利的统一,切实减少往来资金的损失,阻止非正常往来款项的再生。

5.创新机制,清收不良往来资金。一是制定详细、切实可行的往来资金清收奖惩实施细则,根据各地区、各部门对历史遗留的不良往来资金的清收业绩给予一定的奖励;二是成立专职的托收机构,负责对不良往来资金的清收工作。清理评价

各单位、各部门的往来资金,必须与基层单位做好沟通、达成共识,做到事实清楚、定性准确,清理评价结束后必须形成“往来资金专项检查报告”,并报送主管部门和相关领导审核。经有关领导核实签字后,各单位财务人员应根据“往来资金专项检查报告”中的相关结论进行相应的账务调整处理。

二、建章立制,强化往来资金监督管理

1.从单位角度看,应规范核算,完善往来资金的内部控制。

(1)建立往来资金核准记账制度。在每笔往来业务发生前,单位应事先考虑:应收款项在何时通过何种渠道才能收回;应付款项在何时通过何种来源才能偿还,特别是在发生应收款项业务时还要考虑对方单位可能存在的拒付、撤并等特殊情况。在每笔往来业务发生后,登记入账时,单位领导和财务人员应对往来业务的事由、金额、时间予以确认、核准,经主管领导核实签字后方可登记入账。入账时必须做到科目运用准确、业务事项明确、账务处理正确。

(2)建立往来资金责任管理制度。一方面,明确谁经办、谁核准入账的往来资金必须由谁负责限期收回或付出;另一方面,当事人必须对往来资金的发生事由、结算金额、结算时间等的真实性、合法性做出承诺,并负有相关责任。

(3)建立往来资金定期清理制度。由于应收款项是其他有关单位和个人对债权单位资金的占用,因此发生应收款项的单位应当积极采取有效措施控制应收款项的额度和收回时间,如定期与对方单位对账,定期函证或在条件许可时进行实地调查,定期对应收款项的可回收性予以评价,及时组织清算和催收,使应收款项得以及时、足额回收,防止可能发生的意外或损失;对往来资金中属于负债性质的款项,如应付款项、暂存款项、预收款项等,应及时清理,并保证按时进行结算;对有关借入款和应缴款,要保证在规定的期限内予以偿还和缴纳。另外,单位可根据实际情况,视重要程度,将单位往来资金明细项目在一定范围内予以公示,并将此作为单位财务公开的一项重要内容,以增强财务透明度,接受群众的监督。

(4)建立负债规模控制机制。行政事业单位应对利用借款来开展事业活动和经营活动格外慎重,应严格控制活动规模。否则其借款归还将无法得到保证,既影响债权人的利益,又可能影响行政事业单位正常工作的开展。因此,对每一笔借款业务,要认真论证项目的可行性、资金归还的渠道和举债风险,严格控制负债规模。

2.从政府角度看,应创新机制,强化往来资金监管。

(1)加快行政事业单位财务与会计准则的制定工作。现行行政事业单位财务与会计准则的制度建设相对滞后,不能满足其经济活动发展的需要。如在会计科目的设置、会计科目与部门预算项目的对应关系、会计报表附注中对隐性债权和债务等情况的说明、收付实现制与权责发生制的应用等方面都应加快制度建设。

(2)完善部门预算管理,实行往来资金国库集中支付管理制度。在部门预算方面,应制定更为合理可行的定额标准,实行真正意义上的零基预算,建立科学的项目库管理体系等;在国库集中支付方面,把在结算过程中发生的债权债务统一纳入国库管理,需要支付往来款时,由单位提出申请,经

审核后由国库经代理银行直接支付给对方单位。实行往来资金国库集中支付管理制度,可通过信息网络系统全过程监测单位往来资金的支付活动,对每一笔资金的支付金额、付款科目、付款用途、收款人等进行实时监控,一旦发现问题,就迅速进行核查,督促其纠正,以加强对行政事业单位往来资金的监管力度。另外,要定期清理纳入国库管理的行政事业单位的债务,对超过一定年限未付的往来资金应转作收入。

(3)建立科学的政府非税收入征管模式,加快制度创新。一是编制综合预算,统筹安排财政预算资金和非税收入资金,并逐步将非税收入纳入财政预算管理。淡化预算外资金概念,取消单位预算外收入政府按比例统筹的办法,从制度上消除行政事业单位通过往来账户隐瞒收入的利益驱动因素。二是改革票据管理方式,从源头上加强收费监管。通过计算机网络系统对票据的开具、领购、对账、核销实行自动控制和全过程实时监控,实现票据电子化、网络化,使蓄意违规者无可乘之机。三是尽快出台适应新形势的相关处理、处罚规定,保证非税收入的规范征缴,为审计处理提供依据。

(4)建立往来资金明细报送和分析确认制度。行政事业单位要定期向同级财政部门报送往来资金明细表,除需主管会计、财务负责人、单位领导签章外,还应对其往来资金的真实性和合法性做出书面承诺。各级财政部门要在规定的期限内,通过审查财务账册资料、查阅相关合同文件、实地调查走访等方式,对单位的往来资金逐一进行核查确认,对发现的问题应要求单位及时整改和处理。若财政部门的专管员对单位往来资金监管不力而造成重大损失或有严重影响的,应追究其监管责任。

(5)建立科学的预算会计信用等级评价体系。为促进行政事业单位以诚信为本,认真贯彻执行财经法规,进一步规范往来资金管理,可建立适应本地区的预算会计信用等级评价体系。实行统一标准、统一程序、统一公告,采取分级评定、自我推荐与财政、审计部门评定相结合的动态调整的信用等级管理办法。预算会计信用评级并不是终身制,财政、审计部门要定期对单位财务信用状况(包括往来资金管理情况)进行检查,重新调整其信用等级并及时在相关媒体上公布,接受公众的监督。对财务会计信用等级高的单位,予以表彰和奖励;对财务会计信用等级低的单位,依法采取必要的监管措施,促使其提高财务管理水平;对单位负责人,结合业绩考核、职务晋升,制定具体办法。

(6)加大监管、审计力度。各级财政部门是同级行政事业单位的财务主管机关,应对行政事业单位往来资金的监管作为一项重要内容,常抓不懈。作为专司审计监督的各级审计部门,应将行政事业单位往来资金检查列入各种专项检查的审计范围内予以重点关注。对故意隐瞒收入、在往来账中进行收支核算、虚列往来账套取资金私设“小金库”等严重违规违纪行为,一经查实,必须依照国家有关法律法规严肃处理,绝不能姑息纵容,必要时移交纪检、监察部门。此外,审计机关在日常审计中,应以审促管,提出财务管理建议,帮助督促单位清理以往发生的往来款项;宣传相关政策法规及财务制度,帮助单位树立正确的理财观;提供相关财务咨询,帮助单位建立健全内部控制制度。○