

高校财务预决算审计的风险与对策

王立新

(重庆大学审计处, 重庆 400030)

摘要: 审计风险控制, 是审计工作的生存基础, 而高等院校的预决算审计又具有自身的特殊性, 本文在结合高等学校预决算审计工作实践的基础上, 就高校预决算审计内容、特点及风险的表现形式展开了讨论, 并提出了防范其风险的对策。

关键词: 高校; 预决算审计; 审计风险; 防范对策

中图分类号: F239 **文献标识码:** B **文章编号:** 1008-5831(2004)06-0049-03

一、预决算审计的主要内容与特点

(一) 预决算审计的主要内容

高校的财务预决算审计是对高校的预算收入与预算支出、财务决算的合法性、真实性、完整性以及效益性进行审计监督的系列活动, 具体涉及以下内容: (1) 以前年度预算执行与决算完成情况的审计监督。由于前年度预算编制的正确性、预算是否认真地执行、预算收支是否平衡、预算与决算是否相符等对次年预算的编制与执行有重要的影响, 因此, 必须开展以前年度单位预算执行的完成情况与决算完成情况的审计监督。(2) 年度预算编制的审计监督。主要涉及预算编制的主体(组织或机构、人员)资格是否具备; 预算编制的程序是否合理; 预算编制的方法是否先进、科学; 预算编制的依据是否充分、有效; 预算的内容是否完整、是否贯彻了国家的方针、政策及遵守了国家的财经法规制度; 预算编制是否遵循了“量入为出、收支平衡”的原则; 收入预算是否合法、真实、可靠, 是否坚持积极稳妥, 既要考虑经费来源渠道的增加和收入的增长, 又要尽量核实收入, 避免赤字隐患; 支出预算是否坚持统筹兼顾、保证重点、勤俭节约。(3) 年度预算执行过程的审计监督。预算指标的下拨与预算是否一致、是否有提前或延后下拨的情况; 是否按照收入预算及时间安排及时有效地组织收入, 是否按照支出预算和所要完成的事业计划及工作进度控制支出。(4) 本年度调整、追加预算的审计监督。为了保证预算的严肃性、有效性, 预算在执行过程中原则上不予调整。如果国家有关政策或事业计划和

任务有较大调整, 对收支预算影响较大; 或本单位事业计划发生重大变化, 引起收支项目需要调整的, 方可调整、追加预算, 调整收入预算后, 相应调增或调减支出预算, 在没有收入来源时不得追加支出预算。调整的依据是否充分、调整的程序是否合理、有无个人意志或行为、追加预算额度如何考核、与原预算如何协调统一等都值得审核监督。(5) 本年度预算执行结果与决算的审计监督。主要监督的内容包括: 一是实际收入是否按收入预算的时间、金额到位; 有无拖欠的行为、拖欠的原因是什么; 有无乱收费的现象; 是否存在有实际收入而预算中没有收入项目的现象存在及其生成原因; 应上缴财政专户的收入是否及时足额上缴财政专户, 有无偷、漏、逃税等违纪违规的行为发生。二是实际收入有无混淆收入项目的行为, 如有后果则如何。三是实际支出比支出预算有无超支或结余; 超支的项目有那些, 超支的原因是主观原因还是客观原因, 超支对现有经费和今后的经费有什么影响; 结余的项目有那些, 结余的原因是预算编制本身产生的或是使用单位节俭的结果, 是经费状况发生了变化或是内部业务活动、行政管理发生了变化。四使实际支出有无混淆支出预算的行为、挪用经费、调剂经费的行为。五是年度决算是否全面、完整地反映了本单位的收入、支出情况; 是否有截留收入、隐瞒支出的行为。六是预算年度内已完成项目节余指标是否及时收回等等。

(二) 预决算审计的特点

预算工作是高校财务工作的中心内容, 本单位各

收稿日期: 2004-07-03

作者简介: 王立新(1964-), 男, 重庆人, 重庆大学审计处干部, 主要从事会计、审计研究。

项收支均在预算中反映。资金能否做到优化配置主要体现为预算的合理安排。高校财务收支管理能否真正做到有计划、有控制,关键在于预算执行是否“硬约束”。因此,预决算及其审计关系到整个高校的正常运行,关系到经费管理的好坏、经费使用效率的高低。与其他财务收支审计相比,除了共同的特点以外,预决算审计还具有以下自身的特点:(1)全面性 预决算涉及到高校的各个方面,经费预算关系到整个单位的运行。所以,在开展预决算审计时,一定要全面、系统了解和掌握经费的全部情况,包括经费来源的详细渠道、经费开支的具体去向,预算收支的配比性、差异性等。(2)政策性 高校经费由国拨经费、上级拨入经费、自筹经费以及其他经费构成。特别是国拨经费、上级拨入经费一般都有指定的用途,必须专款专用。因而,在审计监督时,对审计人员的政策性水平要求比较高。(3)动态性 预算只是一个大致的计算,预算与决算一般都存在差异。经济形势的变化、国家政策的调整、单位内部业务活动的更迭等都会使经费的来源和经费的去向发生较大的变化。在实际工作中,预算的调整与追加预算的现象时有发生,审计监督贯穿于整个收、支预算的调整与追加过程。(4)时效性 预算的严肃性和权威性要求审计监督要及时指出实际收支偏离预算的情况,并要求有关部门改正,同时为了使预算的编制更加科学、合理,在编制下年度预算时,应向编制部门提出上年不足以便改进的地方,这就要求审计对预决算的监督必须是适时进行。

因为预决算审计具有上述特点,因此,在审计时就存在很大的审计风险。我们一方面要认真开展预决算审计,使预决算发挥其应有的作用;另一方面要控制预决算审计风险。

二、预决算审计风险的表现形式

(一)审计体制及内部管理环境使高校预决算审计存在特定的固有风险

预决算审计一般由内部审计进行,内部审计的局限性客观存在审计风险。以前国家教育部审计局组织高校审计人员集中互审,或由审计署驻地方特派办审计,效果较好。教育部撤销审计局,在财务司内部设立审计主管人员后,审计风险尤显突出。其原因一是部分学校相继撤销独立审计机构,与纪委、监察部门合署办公,办案式的审计偏离了审计宗旨,审计结果常常使被审计单位不服,影响了审计工作的正常开展;二是内审与外审相比,独立性不强,审计力度不

够,主要是内部审计受本单位的领导,审计发现经济活动中的违纪违规情况,处理力度不够;三是对违规经济活动的批露常常是对内不对外,或以交换意见代替审计意见,财务违规得不到有力的惩处。四是标准无序化的影响。预算编制的局限性和随意性,预算执行的弹性,使预算审计的标准和尺度难以掌握,而教育部财务司对高校“预算编制”的内容并未统一口径,各校在编制财务预算时按本单位的收入与支出进行框算,也未作严格的细化,故审计人员在审计过程中无统一的标准与尺度予以衡量,会形成风险。

(二)内控制度的制定及实施情况影响控制风险

首先,对预决算的内控制度缺失引起的风险。有的财务部门领导片面强调财务核算的正确性和对其的控制,而忽视了预决算的重要性,造成相应内控制度的缺失。

其次,操作人员素质不高引起的风险。有的高校制定了完善的内控制度,却因操作人员的不规范操作而加大出错的可能性,如制度规定每年均应按照上年的实际支出安排预算,操作人员出于简便直接按照上年预算编制,可能造成资金的浪费或有的部门预算的不足;高校财务软件经常需要升级,可能因为财务人员对新软件不熟悉而出错。

其三,不严格按内控制度实施引起的风险,比较突出或潜在风险很大的有以下一些表现形式:(1)改变支出结构、粉饰财务报表。有的学校为了显示学校经济实力雄厚,提高排序名次,虚增收支;有的学校为了顺利通过各类评估对支出比例的要求,随意调整支出结构;也有个别高校为了进“211工程”,对学校的硬件和软件设施在各种会议上介绍情况夸大其辞,而年终财务决算报表的真实数据显示又不尽相符,因此,在财务合并报表中,尽可能加大收入,虚构支出,对财务报表给予粉饰。如“科研项目收入”,常把校办产业、科技公司的收入汇入,有的数字很难考证;“固定资产账目”中很多废旧物资,多年未进行报废处理等等。(2)信贷资金纳入综合预算或者单列预算,造成融资的偿债风险。(3)高校引入贷款机制,进行适度的举债办学是灵活运用资金的一种技术手段,适用于阶段性和局限性的需要是可行的。在财务预决算审计中,如果对“信贷资金”的管理、使用情况调查分析不够,未对投资风险和偿债风险给予重视,就会给学校带来损失。(4)高校所属学院办公司,缺乏风险意识,盲目借款或贷款,形成“子债父还”。高校所属企业一是在学校内部结算中心借款,长期不还,使学校

财务决算报表上显示“暂付款”偏大;二是企业对外债务或在银行借款,一旦发生纠纷而付诸法律,往往是扣学校在银行的存款。三是企业领导头脑发热,为赚取利润,不惜在银行巨额贷款。

(三) 审计程序、步骤、人员因素引起的检查风险

第一,审计部门对预决算审计的宏观安排引起的风险。包括时间、内容、人员安排:是事中审计还是采用一贯的事后审计;是每年都对相同的内容进行审计还是各年有针对性的审计;是安排有经验的人员审计还是每年更换一批审计人员,等等因素都会影响检查风险。第二,不坚持审计制度引起的风险。如审计工作底稿不详细,不能如实反映工作的全过程,使检查者无法通过审计工作底稿检查审计人员是否履行了应有的审计程序,审计方法是否得当,对舞弊问题应承担的审计责任等等;不坚持防范检查风险最有效的三级复核制度,为省时间或节约成本跳过一些必要环节等。第三,不坚持职业道德引起的风险。如查出重大错误而在审计报告中不予反映,由于内部审计机构的独立性受到一定局限,为了本单位的利益,往往是查出问题后内部解决,或者建议调整账目,这种检查风险在预决算审计中时有发生。第四,审计方法运用不当或不充分引起的风险。如审计人员根据抽查的样本结果以及不确定事项和审计范围的限制,实质性测试效率和效果不佳,未能查出有关重大错误。

三、防范预决算审计风险的对策

(一) 建立信用风险管理体系 提高资金利用率

高校对应收、应付款应实行风险管理,如对一些单位或个人应建立信誉制度,采取前账不清,后账不借的办法,限制应收款的扩大;对经营管理差,效益不好的企业,应严格控制在学校借款,定期实施催账和对账,以免企业亏损而造成损失;学校在金融机构的融资,应严格控制一定的比例,超过一定的限度,就存在偿债风险。

(二) 加强对校办企业的管理 建立风险约束机制

学校有关领导应及时了解企业的经营状况,对比较大的融资行为,应集体研究,分析利弊,不是生产经营急需资金,尽量减少贷款;财务部门定期稽核企业财务报表,对超过企业限额的融资,督促企业制定归还计划,避免信贷过大,无法归还而殃及学校的利益。

(三) 科学制定预决算审计计划

针对预决算审计的全面性、政策性、动态性和时效性,充分利用内部审计时间灵活、情况熟悉的优势,积极开展事前、事中和事后相结合的预决算审计。在

预算安排前,成立预决算审计项目组,对上年的预决算情况进行复核,其复核过程既是对上年预决算审计项目的监督检查,也是对当年预决算开始情况的了解;在事中审计人员对预算的安排、执行和追加、调整过程进行跟踪审计,随时掌握预算执行情况的动态,并及时提出审计意见;决算时,可同步进行事后审计,决算终了就可及时提交高质量的预决算审计报告。

(四) 严格审计项目质量控制

在审计过程中,有效的运用风险控制程序。内审机构要制订与《内部审计准则》相适应的预决算项目审计质量标准,使预决算审计管理工作和业务工作按预定目标在规定程序中运作,以便达到规定的质量水平,提高预决算审计工作水平和审计工作效率,同时还要深入调查了解被审计单位的情况,特别是债权债务中的大额款项,应重点审查,作好详细记录,必要时应与有关领导单独反映,以降低检查风险。

(五) 严格岗位责任制、奖惩制度和负责人复核制

审计项目实行组长负责制,严格考核和奖惩制度,切实加强内审负责人复核制有助于防范审计风险。审计人员在审计过程中,牢固树立风险意识,在预决算审计全过程中,认真作好记录,仔细收集资料,项目组长要复核工作底稿和事实认定书。对查出的问题要如实,并准确运用法律法规,提高监督力度,同时,也培养了审计人员深入细致严谨扎实的职业作风,这在审计工作外部环境不断改善的情况下,从自身入手,解决来自主观方面的审计风险尤为重要。

此外,还要充分利用财务部门的电子信息资料,积极开展计算机辅助审计。预决算贯穿于整个单位经济活动的始终,包含了财务收支的方方面面,预决算审计工作量巨大,开展计算机辅助审计,把审计人员从繁多而又重复的数字演练中解放出来,有更多时间去发现问题和解决问题,有更多精力研究先进的审计技术和方法,从而降低审计风险。

参考文献:

- [1] 高等学校财务制度编写组. 高等学校财务制度[M]. 北京:中国人民大学出版社,1997.
- [2] 王国光. 财政理论研究[M]. 北京:中国审计出版社,2001.
- [3] 李金华. 审计理论研究[M]. 北京:中国审计出版社,2001.
- [4] 董大胜. 审计技术和方法[M]. 北京:中国审计出版社,2001.