

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.26.066

浅谈基层事业单位内部控制现状及对策

杨君秋

(苍南县融媒体中心,浙江 温州 325800)

摘要:自财政部于2012年发布、要求于2014年1月1日起实施《行政事业单位内部控制规范(试行)》起,行政事业单位正式提出内部控制的理念。而从2017年制定并印发了《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》开始,要求所有行政事业单位每年度必须报送年度内部控制报告,大部分行政事业单位开始正视内部控制工作,逐步完善单位的内部管理制度制定、加强过程控制及评价管理。但总体而言,现阶段我国行政事业单位的内部控制总体上还存在着许多问题。本文从基层行政事业单位内部控制现状出发,针对其中比较普遍的几个问题,提出相关对策建议,以期为基础事业单位更好的发展提供参考与借鉴。

关键词:内部控制;制度建设;评价监督

习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上指出:“要加强权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”。想要把权力关进制度的笼子,首先要建造这个“笼子”,即建立健全各项法规、制度。因此,对于目前行政事业单位管理制度建设的而言,完善对行政事业单位内部控制制度的建设极为重要,而加强内部控制制度的执行控制、监督检查则是保证制度有效执行的关键。行政事业单位的内在控制在现阶段除了合理保证行政事业单位资产安全及有效使用、财务信息真实完整、提高公共服务的效果和效率之外,更重要的意义在于促使单位各项经济活动必须合法合规、能有效防范舞弊和预防腐败。在这种时代背景下,加强内控制度建设是我国行政事业单位发展的必然趋势。加强内控建设,可以有效提高会计信息的整体质量,可以对各项工作流程进行监督,及时发现制度漏洞,有效防止贪污腐败的发生,保证财政资金的安全,同时提升资金的使用效率。当下,处于网络信息技术迅猛发展的大数据时代,内控系统的信息化、共享化与平台化是行政事业单位处理体系建设的新趋势,加强对内控的管理并改进内控管理的方法与手段迫在眉睫。

一、当前基层事业单位内部控制存在的主要问题

(一)思想上,认识不足

《行政事业单位内部控制规范》中指出,单位负责人作为内控制度的第一责任人,对本单位内部控制的建立健全和有效实施负责。但是在实际工作中,内部控制还未引起单位负责人的重视,很多领导还是片面地认为内部控制就是财务上的事情,将内部控制工作看作是财政部门布置的一项任务,只要对财务上的收支进行管理,那就完成了内部控制建设。而对于单位的中层管理人员以及一般员工来说,内部控制更是与己无关,有的甚至于根本不知道内部控制制度的存在,更难以有效参与到内控制度建设中来。

(二)制度上,覆盖不全

内部控制是一个全面性、系统性的工程,内部控制必须贯

穿单位经济活动决策、执行和监督的全过程,覆盖本单位的所有的经济业务及事项。因此,必须有与之相适应的各项配套制度。但是,在财政部门布置报送行政事业单位年度内部控制报告之前,绝大多数基层单位对于内部控制的了解还仅仅在字面上。大部分基层行政事业单位仅仅依靠财务管理制度所涉及的几个事项来管理单位业务,没有涉及具体部门、具体业务、具体岗位的业务规范,没有制定覆盖单位经济活动全过程监管及事后评价的规章制度。

(三)实施上,执行不力

单位内部控制制度的有效性,必须包含内部控制控制本身设计的有效性以及内部控制制度运行的有效性。因此,不难看出内部控制制度的设计和运行同等重要。然而,在实际工作中,很多基层行政事业单位的负责人对于内部控制工作的认识更侧重于制度的设计建立,毕竟根据财政部门的要求,单位每年必须报送的内部控制报告中,有没有建立制度一目了然,制度必须上传上报,至于制度执行的情况,则没有具体的执行标准。因此,就会出现有的单位虽然按规定建立了内部控制制度,但是对内控制度的内容不熟悉、不知晓,在实际工作中并没有真正贯彻执行内部控制制度,致使制度流于形式。还有部分单位,照搬照抄其他单位的内部控制制度,而没有去考虑制度的适应性,算是完成了本单位的制度建设,其制度的执行更是无从谈起。^[1]

(四)监督上,力度不足

内部控制的评价、监督制度作为内部控制制度体系的一个重要组成部分,是内部控制制度能被有效实施的重要保障。但是在目前实际工作中,大部分基层行政事业单位的评价、监督作用没有真正发挥出来。对于大部分的基层行政事业单位来说,受单位业务及编制的局限,并没有设置独立的内审部门,很多内部控制监督的职责由财务部门兼任,但由于许多财务部门的工作如预算管理、收支管理等本身就是内部监督的重要内容,财务部门既当运动员又当裁判员,其监管效果必将大打折扣。而作为行政事业单位外部监督的巡视部门、纪检

部门、审计等机构,其对于单位的监督工作主要以抽查为主,并不能有效覆盖单位全部业务及流程,容易出现内部控制监督的死角。

(五)方法上,工具不精

内控管理,离不开单位内部各部门间的团结与协作,信息传递、沟通与反馈,只有信息在单位内部有序安全传递,才能上行下效,正确履行各自的职责。现阶段,大部分基层事业单位应用的数据业务仅限于财政部门建立的统一的政府采购管理系统、预算编制管理系统、会计核算系统、固定资产管理系统、项目库管理系统等向财政部门或者主管部门上报相关数据的业务,没有建立结合本单位内部组织架构、业务流程、工作内容等适合本单位内部规范化管理的信息化系统,仍然采用“人控”方式开展工作。由于信息系统建设专业性强、成本较高,仅仅少数单位开始进行内控信息系统建设,绝大部位单位还未开展这项工作。内部控制管理信息化的覆盖面不全,单位重要部门之间缺乏数据共享,就难以保证各项信息的及时、准确传递,而信息传递的不畅,轻则影响工作效率,重则可能导致舞弊的发生。^[2]

二、加强基层事业单位内部控制建设的建议

(一)提高内部控制意识,加强内部控制业务学习

内部控制作为三个“一把手”工程之一,首先要求单位负责人对内部控制有一个正确的认识,只有单位领导层的高度重视,才可能自上而下更好地做好内部控制工作。一直以来,财政部门组织的基层行政事业单位的内部控制培训大多仅要求单位的财务人员参加,没有把单位领导纳入学习培训的范畴,这将很难引起单位负责人的重视。而在没有单位主要负责人参与的情况下,仅以财务部门为主来落实内部控制,其执行力度与职能范围都将大打折扣,甚至流于形式。因此,财政部门在每一年度布置内部控制年度报告工作会议及培训时,应该要求单位负责人与财务人员共同参与,只有领导层真正学习了解内控知识,了解为单位负责人对内控工作所负的责任并认识到内部控制工作的重要意义,理解内部控制是涉及单位所有的经济活动和业务范畴,才能从管理层的高度来重视内部控制工作,从全局的高度来统筹协调内部控制工作。只有管理层真正重视起内部控制工作,管理层才能积极协调单位各部门之间的工作,打破部门间的隔阂,形成部门间的良性互动。

同时,也应积极在基层单位内部组织学习《行政事业单位内部控制规范(试行)》,让普通职工对内部控制知识有所了解,提高全体职工的内控管理意识,同时也要鼓励职工积极参与本岗位的业务学习,及时更新业务技能,提升业务水平,才能更好地实现全员参与内控工作。

(二)建立健全内部控制制度

建立健全内部控制制度,必须从单位层面和业务层面两方面着手,覆盖单位的全部业务及流程。从基层单位层面来说,必须成立内部控制领导小组,由单位负责人担任内控领导

小组组长,直接参与内控的建设并提供必要的人力、物力的支持。同时,成立内部控制工作小组,确定内部控制工作牵头部门,统领内部控制工作。内部控制工作小组成员须包含单位所有科室的负责人,确保各部门了解内控工作、积极参与内控制度制定以及正确执行内控制度。内控工作小组或牵头部门负责人负责组织协调单位内部控制日常工作,研究提出单位内部跨部门的“三重一大”业务流程的内部控制工作,组织协调各相关部门或岗位内部控制的整改计划和措施的落地。每年度对内部控制风险进行评估,提出风险管理策略并制定应对方案,实施内部控制风险管理方案,对风险进行日常监督。单位应开展内部控制评价,其结果作为完善内部管理及监督问责的依据。建立定期轮岗、分级授权、分岗设权、分事行权等权力运行制衡机制,建立关键岗位责任清单,建立健全议事决策制度,实施重大事项集体决策联签。^[3]

从业务层面来说,梳理本单位各项经济活动的业务流程,明确业务环节,分析经济活动风险、建立风险清单、确定各项业务风险点,建立适合本单位的各岗位职责及制度。在建立单位岗位职责及规章制度时,可以聘请外部专业机构对单位的收支业务、预算业务、资产管理业务、政府采购业务、合同管理以及建设项目等各项经济活动和业务进行梳理及调研,设计制订单位内控制度,还可以发动本单位的职工参与制度的建设。可以综合运用调查问卷、个别访谈、专题讨论等方法,广泛收集单位职工对内部控制制度的合理意见及建议,紧紧联系本单位的经济活动和业务,针对本单位的业务特点,结合各项业务的内容及范围,细化业务流程,明确各岗位职责,针对本单位的业务关键风险点,制定出适合本单位得更为优化、更易操作的内部控制管理办法,制订出切合实际,合法可行的管理制度。

(三)加强执行力度,确保制度有效执行

好的制度必须是可执行的制度,再好的制度如果执行不力,也难以成形。而制度的执行效果正是检查内部控制运行的有效性与否,可以运用多种的方法与手段来帮助制度更好的实施。首先,在单位内部组织学习内控制度,使每个职工明确各自岗位职责权限及操作流程,减少岗位操作失误,这既能提高行政事业单位内控的工作效率,又有助于完善内控体系的建设,如果每人都能在自己的职责权限范围内按流程办理业务,则制度运行顺畅,内控制度得以有效实施。其次,单位必须规范预算执行,确保预算执行的刚性。单位在编制预算时,应让各职能部门都积极参与预算的制定,依据单位既定发展规划和目标进行统筹规划,使预算更加科学全面更易执行。而在预算批复下达后,就应该严格按照预算来安排资金,基本支出与项目支出、人员经费支出和日常公用经费支出、各项目支出之间不允许自主调整,保证各项目资金不被随意挤占和挪用,做到专款专用,对于超预算无预算的项目,不予执行。如果有特殊情况确实需要追加预算,在履行追加预算申报及财政审批程序之后,根据追加的预算拨付资金。最后,加强绩

效考核的激励作用。内部制度的高效实施,需要相关工作人员大量的精力投入,除了加强对工作人员的日常工作履行情况和专业工作能力进行考核,还需要对其工作考核结果进行激励,促使员工通过学习不断提高综合能力和专业水平,考核优秀的有一定奖励,如果考核不合格,有相应的惩戒措施,有奖有罚,以保证制度更好的执行到位。^[4]

(四)制定并落实内控监督、评价制度

要充分发挥内控制度的作用,必须需要有效的监管,以及科学的风险评估机制。有效的实施内部监督制度,按照内部监督制度规定的程序、方法及要求,深入到单位各项业务的各个环节开展全过程监督工作,确保内控监督业务层面从里到外全面覆盖,人员层面从上到下全员覆盖,明确各自岗位职责,杜绝发生问题相互推诿责任。落实定期轮岗制度,既能打破部门间的隔阂、增进理解,又利于创新、防止腐败。同时单位应建立内部控制评价体系,制定内部控制评价的详细指标,结合单位的绩效目标,并适当借助外部审计、纪检、巡视部门的力量,查找内部控制风险点,使单位的内控评价更具客观和真实。单位内部监督也能推动内部控制制度更好的执行,能使内部控制制度更有效地发挥其应有的作用。根据评价反馈,及时对监督检查中发现问题进行分析及整改,通过“以评促建,以评促改”的方式,使行政事业单位的内部控制制度进一步得到完善。

(五)引入先进技术手段,实施信息化管理

所谓“工欲善其事,必先利其器”,好的工具对于一件事情成败的重要性不言而喻。而对于内部控制来说,管理手段的先进与否,对管理的结果有着同样重要的影响。可以利用先进的信息技术,推进内部控制信息化平台的建设,扩大内部控制制度信息化建设的覆盖面,利用信息化手段实现信息在单位内部得到及时地收集、整理和汇总分析,并在单位内外部的进行有效传达,单位各业务板块系统能够基于信息的及时反馈进行必要的调整与升级。加快内部控制信息系统互联互通建设,做好各相关业务模块信息系统的对接,积极消除部门间的信息壁垒,做到各业务系统模块间数据信息同步与实时共享,减少信息不对称带来的风险,逐步实现内部控制信息化的全面覆盖,提高工作效率,使单位各部门运行状态得到及时反馈,为单位制定管理决策及完善内控制度提供科学的依据。^[5]

三、结语

科学合理的内部控制对一个基层事业单位而言具有重大的意义,有助于事业单位的深化改革,有效平衡单位内部责、权、利之间的关系,能有效地防范控制廉政风险,提升基层事业单位的工作效率与公共服务质量。而单位内控是一个复杂的体系,需单位内部各科室的协作与配合,在工作中意识到单位领导重视是推动内控工作的关键,并与党风廉政建设紧密结合,使单位领导树立风险防范内控意识,为内控工作奠定基础。在内控实施过程中结合成熟的财务管理制度,以问题为导向,积极探索管理的科学理论和使用方法,使基层单位逐步

完善内部控制管理系统及制度的建设,为更好地实现我国社会主义现代化建设目标服务。

参考文献

- [1]孙丽容.梁溪桐.基层事业单位内部控制存在的问题及对策研究[J].中外企业家,2020,(21):23.
- [2]谢娜.新形势下行政事业单位内部控制建设探讨[J].行政事业资产与财务,2020,(19):84-85.
- [3]杨惠和.基层行政事业单位内部控制建设中存在的问题与对策[J].中国管理信息化,2021,24(06):29-30.
- [4]陈洁玲.基层行政事业单位内部控制建设设计思考[J].中国产经,2020,(23):137-138.
- [5]唐璐.基层事业单位内部控制优化路径探析[J].行政事业资产与财务,2020,(20):53-54.