

预算管理视野下事业单位内部控制思考

■ 胡小红

(宁夏回族自治区遥感调查院,宁夏银川,750021)

财政部以规范文件的形式明确要求事业单位利用预算管理全程约束经济活动,在单位的整个经济活动中贯穿内部控制,以此促进全程控制机制的形成。由此可见,内部控制与预算管理具有一致目标,二者相互影响、相互促进。因此,事业单位应深入分析当前内部控制机制运行中存在的问题,从预算管理角度提出有针对性的优化措施,不断完善事业单位的内部控制体系。

一、预算管理视野下事业单位内部控制存在的问题

(一)内控组织架构不够完善

第一,缺少内控领导小组。在内部控制体系中,内控领导小组承担着决策职能,负责对单位日常内控工作进行协调,组织开展内控测试、评价等活动。一些单位由于缺少领导小组,无法统筹领导监督内部控制工作,导致部分职工在日常工作中不能严格遵守相关制度,对内部控制运行效果造成不利影响。同时,单位难以高效组织协调各职能部门的内控工作,进而使内控管理效率无法得到提升。第二,缺少预算管理委员会。委员会承担着审核预算制度、预算草案等重要职责,由于部分事业单位没有积极设立委员会,因此难以有效审定预算管理制度,且无法持续优化和完善制度内容。同时,不能有效监督预算的编制及审核过程,难以保证预算目标的科学性,编制的预算草案与业务部门的真实情况和需求不相适应,阻碍预算约束作用的发挥。

(二)内控制度不够完善

第一,预算管理制度不够健全。部分事业单位在设计预算管理制度时,没有充分重视信息与沟通环节,各部门之间缺乏畅通的横向、竖向交流渠道,导致无法获取全面、有效的信息,甚至影响预算编制的准确性。第二,关键岗位制度不够健全。为防范潜在风险,事业单位需科学识别关键岗位,有效分离不相容职务。但是,从现状来看,在预算管理过程中,部分单位让财务科人员统筹负责预算编制、审核等各项工作,由同一人兼任不相容职务,这无疑是错误的。在物资采购环节,同一人负责采购验收与库存保管工作,易出现舞弊风险。第三,内部控制评价制度不够健全。具体来说,内控评价

指的是全面评价内部控制的有效性,以评价结论与报告的形式揭示内控缺陷。部分事业单位尚未构建完善的内控评价制度,难以及时发现和处理内部控制缺陷,无法动态性、整体性地了解内部控制工作的开展情况。

(三)内部监督制度不够健全

为了解单位内部控制制度的完善性及内控工作的开展情况,事业单位需完善建设内部监督机制。现阶段,一些单位虽然构建了督察制度,但只是监督、检查经济业务活动,内部控制受到不同程度的忽视。在此情况下,不仅难以有效监督评价内部控制工作的开展情况,而且无法监督预算、收支、采购等各个业务环节的资金收支,易出现违规支出、预算超支等不良情况。

(四)信息系统亟待优化

近些年,很多事业单位积极建设信息系统,但一些单位建设的信息系统不具备丰富功能,其功能主要用以输入输出报表数据为主,存在明显的滞后性。由于缺乏信息系统的支持,事业单位无法有效提升业务层面的内部控制水平,部分事业单位仍采用手工填制、线下审批等方式开展预算编制、支出报销、合同审核等各项工作,工作效率较低,易增加财会人员的压力。

二、预算管理视野下事业单位内部控制的完善措施

(一)完善单位组织架构

要想提升预算管理及内部控制水平,事业单位必须及时优化组织架构体系。第一,增设内控领导小组。内部控制具有较为复杂的流程,涉及风险评估、控制活动、信息沟通等一系列环节,如果缺少牵头部门,将难以保证内部控制的运行效果。因此,事业单位需结合自身实际情况,设立专门的领导小组,由小组统筹负责内部控制制度的制订、内部控制流程的设计及内部控制效果的评价等各项工作,从而更加高效地推进内部控制活动,全面覆盖各个业务环节,切实提升事业单位内部控制的有效性。第二,增设预算管理委员会。现阶段,一些事业单位没有对预算归口管理机构进行设置,无法有效组织协调预算编制、预算执行及预算监督等活动

的实施。面对该情况,事业单位需加快设立预算管理委员会、办公室等机构,科学划分委员会、办公室及其他职能部门的职责权限。通常情况下,委员会具有决策职能,办公室承担上传下达职能,而业务部门则负责具体执行预算。事业单位科学设计内部组织架构,既可以减少内部控制和预算管理的障碍因素,又可以改善内部控制和预算管理的实施效果。

(二)完善单位管理制度

第一,完善预算管理制度。在预算编制方面,事业单位需加快沟通机制建设,让预算编制人员密切联系各业务及项目的负责人,依据业务现状、项目情况等科学编制预算方案,保证与各业务与项目的实际需求相符合。针对一些重大项目,预算人员可充分运用立项评审的方式。在具体实施中,各业务科室负责准备预算基础数据材料,业务科室负责人认真审核数据信息。待编制过预算方案后,由委员会严格审核。顺利通过审核后,根据各部门的职责业务分解下达预算指标。在预算执行方面,科室负责人、财务部门负责人要密切监督预算执行情况,严格履行审批程序,避免出现超预算等问题。以支出控制为例,业务办理人员先向负责人提交预算支出申请,由科室负责人审核后,向财务部门负责人上报,经过审核批准后才能支出相关款项。第二,完善关键岗位制度。目前,一些事业单位没有明确识别和区分预算编制、审批、执行等各个环节的关键岗位,随之产生预算风险。对此,事业单位应积极健全关键岗位制度,全面梳理各业务环节的岗位设置情况,科学配置内部控制中的重要岗位,有效分割不相容岗位,从而使岗位之间的监督、制约作用得到充分发挥,规避潜在的舞弊风险。例如,在物资采购环节,需分开设置验收岗位及库管员岗位,避免由同一人兼任。同时,结合单位实际情况,稳步推行关键岗位轮岗模式,进一步防范潜在的风险。第三,优化内控评价制度。事业单位应组建内控评价小组,定期评价内部控制的有效性。其间,需保持评价小组的独立性,以便获取公正、客观、真实的评价数据和结论。

(三)完善单位内部监督制度

事业单位建立内部监督制度,能够从事前、事中及事后环节入手全面监督预算资金的使用,在顺利达成预算目标的基础上优化内部控制的运行效果。在具体实践中,事业单位应设立内部监督小组,将纪检人员、科室负责人纳为监督小组的成员,

由单位一把手担任组长,负责对单位的各项规定、制度等进行制订和完善,监督检查内部控制工作的实施情况,督促相关科室认真落实整改要求。此外,纪检与内部审计部门在单位内部监督中发挥着十分关键的作用。因此,事业单位要强化纪检室建设,对纪检室的职责进行明确,对内部审计体系进行完善。现阶段,部分事业单位的内部权力制约机制不够完善,易导致预算资金使用出现各种问题,影响事业单位的社会形象及整体发展。面对这种情况,事业单位需全面、动态地把控预算编制、预算执行、决算评价等各个环节的资金收支流程,逐步拓展各单位的经济活动范围,保证整个内控体系的有效覆盖,切实防范各类风险。

(四)加强内部控制信息系统建设

事业单位应逐步在经济活动中融入信息系统,切实发挥信息系统、现代科技的优势,促使单位内部管理效率及内部控制有效性的显著提升。在具体实践中,事业单位可委托社会专业机构建设内部控制系统,全面整合单位内部现有的办公系统、办公软件等,在信息系统中分设内控子系统与预算子系统,逐步融通各部门的数据及管理资源,进而使单位业务管理效率得到提高。为保证信息系统的建设效果,事业单位需向专业机构详细讲解自身需求、系统功能、建设目标等,避免因需求传达不及时而导致系统功能不符合实际情况。同时,在内部控制信息系统运行过程中,事业单位需引导全体人员参与进来,查找、分析系统功能缺陷及运行问题,持续优化信息系统,以便将信息系统的功能作用最大限度地发挥出来。基于信息系统的支持,单位各部门之间能够顺畅交流和沟通,从而提升预算编制质量,规范、高效地审批资金收支流程。此外,信息系统审批可规避线下审批的弊端,全程监督审批流程。

三、结语

近些年,许多事业单位依据相关政策要求,积极推进预算管理及内部控制建设工作,并取得了较为显著的成效。但是,从微观角度来说,一些事业单位在具体实践中还面临着较多问题。因此,事业单位需立足预算管理层面重新审视内部控制机制,梳理、总结内部控制缺陷,不断改善事业单位的内部控制效果。

【作者简介】胡小红(1977—),女,重庆人,本科,中级会计师,宁夏回族自治区遥感调查院,研究方向为财务。