

浅谈行政事业单位财政资金内部控制

■ 宋永红

(济南市槐荫区财政局, 山东 济南, 250022)

行政事业单位作为政府宏观调控政策的制定与执行部门, 负责对财政资金进行直接管理调控与使用。财政性资金是国家对社会资源进行调配的主要财力保障, 是推动社会资金运作和产生作用的火车头, 财政资金的规范管理和合理使用, 会极大地推动社会经济发展。行政事业单位财政资金内部控制对资金发挥最大经济促进力有着不可替代的作用, 为进一步规范行政事业单位的财务行为, 加强行政事业单位财务管理和监督, 提高财政的使用效益, 保障经济社会健康发展, 各级财政部门陆续采取强化资金管理、完善内控管理制度等, 旨在提升行政事业单位内部控制水平, 发挥财政管理职能, 促进经济社会健康发展。为评测行政事业单位资金流转的有效性, 已发展出一种科学有效的定性、定量评测方法, 其是推动行政事业单位资金内部控制不断发展的执行标尺, 也是行政事业单位目前重点关注的问题。

一、当前行政事业单位内部控制体系建设概述

对行政事业单位而言, 为确保各项工作的正常开展, 各单位一般会制订与之相对应的规章制度, 以此规范人们的行为, 有效规避风险。但是, 行政事业单位必须在制订相应内控制度的基础上掌握好一些关键性因素, 先控制好大环境, 评估并鉴别风险, 再有效落实相关措施, 借助合理的监督手段改善资金使用现状。

(一) 内部控制体系建设的基本内涵

财政部门于 2012 年颁布的《行政事业单位内部控制规范(试行)》特别强调, 行政事业单位采取和实施内部控制的主要目的是达到预期控制目标, 并借助这些制度的制定和实施来合理管控单位开展各种经济活动的风险, 优化、完善相应的管理制度及工作流程等。

(二) 内部控制体系建设政策背景

财政部门于 2012 年颁布《行政事业单位内部控制规范(试行)》, 自从 2014 年 1 月 1 日起, 行政事业单位开始开展内部控制建设工作。另外, 财政部门又于 2015 年 12 月颁布《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》, 其中明确了推

动事业单位内控建设工作的整体要求、主要任务及制度保障措施。2016 年 6 月, 财政部颁布《关于开展行政事业单位内部控制基础性评价工作的通知》, 其中对事业单位内部控制和建设的重点及内容进行了明确。此外, 2017 年 2 月, 财政部门再一次颁布《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》, 此次立足制度层面建构起了“点面结合、内外互连、纵横并行”的全面覆盖及全面控制报告编报组织体系。在 2018—2020 年期间, 财政部门相继印发行政事业单位内控报告编报工作的有关通知, 以更好地助推事业单位内部控制建设工作常态化开展, 明确要求各企事业单位谨遵国家层面的相关治理体系及现代化的治理要求, 建立权责一致、运行顺畅、有力执行、制衡高效的科学管理内部控制体系。

(三) 开展内部控制体系建设的重要意义

行政事业单位内控体系建设工作的有效开展, 有助于行政事业单位内部管理水平提升及廉政风险防控机制建设强化。首先, 提升行政运行效率, 助推服务型政府建设。其次, 保证国有资产的安全性和完整性, 保证国有资产的规范化管理及使用, 继而立足制度层面杜绝国有资产流失问题。再次, 为节约行政管理成本, 需规范内部控制, 明确硬性标准, 切实采取刚性约束, 进而减少非必要的开支。最后, 为高效防控舞弊或腐败问题, 需建立健全内控体系, 这有助于减少管理漏洞问题, 并规避一些违法违纪的现象, 进而有效提升公共服务效率, 这对强化廉政建设工作而言具有十分重要的现实意义。

二、行政事业单位财政资金内部控制的重要性

自新预算法实施以来, 财政管理制度改革不断深化, 预算规范化水平日益提高, 财政部门不断加强支出管理, 建立预算执行责任主体制度, 强化财政资金拨付环节管理, 增强财政管理透明度, 清理规范结转结余资金, 盘活部门和财政存量资金。同时, 不断提升财政资金使用效率, 发挥财政宏观调控功能, 使财政管理的科学化、精细化、透明化程度得到进一步提升。财政资金能够更好、更准确地发挥其对经济发展的调控作用, 最主要的动力在于内部管理的规范性、科学性和前瞻性。行政事业单位作为使财政

资金发挥效能的责任主体,资金管理和使用绩效是需要关注的重点。高效的资金管理和内部控制能促进财政资金快速运转,提升资金使用效能,减少资金在单位账户的冗余沉淀,加快资金周转率。

从源头上强化行政事业单位财政资金内部控制是必然趋势,从行政事业单位的内部运转角度来看,高效科学的财政资金内部控制系统有利于提升单位内部管理水平,优化管理效率,对行政事业单位的各项工作开展发挥着推动作用。通过资金管理内部控制,可保证各类预算项目定时、定量、依规开展,提升项目绩效,更好地为公共服务和政府履职提供前提保障。从外部监督角度来看,行政事业单位的财政资金内部控制不仅仅是产生于单位内的独立事件,还关系到公权力的规范化和公开化,科学的财政资金内部控制制度有利于强化廉政建设,保障财政资金使用安全,切实发挥每笔资金的使用效能,减少资金冗余沉淀,及时发现长期冗余资金并将其用于急需资金的重点产业和行业,加快资金流动。

三、我国行政事业单位财政资金内部控制的历史沿革

我国行政事业单位财政资金内部控制起步较晚,2012年国家出台《行政事业单位内部控制规范》,该规范首次明确提出了各级行政事业单位内部控制的诸多原则性方针,其中,财政资金内部控制方案也被提上台面。然而,由于我国行政事业单位内部控制起步较晚,该方针仅提供指导性意见,因此,现有的发展方向大多是探讨如何构建科学高效的行政事业单位内部财政资金控制系统。换言之,这种内部控制系统仍处在初级的奠基阶段,而关于行政事业单位财政资金内部控制有效性的评价问题的相关研究还比较薄弱,仍处在摸索阶段。

一般认为,我国行政事业单位财政资金内部控制主要参考的是西方的会计监督机制(PCAOB),该机制是为了提升西方企业财务报表真实性而设计的,具有操作简单、运作高效的优点,但存在一定片面性。我国的行政事业单位在将该系统引入财政资金内部控制中时,以过程为导向,以风险控制为上界,以结果为评价标准。从方法来看,内部审计是我国行政事业单位财政资金内部控制的重要手段。

四、我国行政事业单位财政资金内部控制面临的主要问题

从改革发展至今,我国公民的社会责任意识已经觉醒,人民群众对自身利益、对纳税人权利的维护意识逐步增强。因此,行政事业单位内部资金控

制问题也得到了大众的广泛关注,在此环境下,如果行政事业单位的内部资金管理混乱,存在浪费现象,便会备受瞩目。因此,我国行政事业单位财政资金内部控制承担着很大压力。

笔者在实际工作中发现,部分行政事业单位的财务部门在财政资金内部控制方面还存在一定问题。比如,绩效考评标准不明确、要求不够严、考评不够细,离中央要求的标准化、规范化建设还有一定差距;审计工作评价不规范,衡量工作好坏的标准不明确;单位财务工作人员年龄结构老化、队伍梯次失衡,人员的政治理论素养和业务能力有待进一步提升。

(一)内部审计部门能力不足

目前,我国行政事业单位的财政资金内部控制主要依赖于内部财务部门,从我国实际情况来看,一些行政事业单位的内部审计部门效能弱化,无法切实承担行政事业单位日益扩张的职能需要。主要原因包括以下三点:其一,内部审计部门不够独立,属于从属下级部门,丧失了监督功能;其二,内部审计部门的人员大多由财务会计构成,审计部门和财务部门职能重叠,普通会计人员无法适应财会和审计的双重职责;其三,部门内部人手不足,新鲜血液得不到补充,先进理念得不到运用。

站在财政人员的薪资水平和激励策略角度来说,相比于社会平均工资,行政事业单位内部员工的薪资水平一般较低,且薪资结构十分单一,往往只有单项或少数几项绩效考核指标,这种激励机制的匮乏导致财务人员工作积极性下降,再加上上升空间有限,可能使行政事业单位财政资金内部控制活动的执行力下降,甚至出现不执行、乱执行等一系列问题。

(二)规章制度不够健全

从我国行政事业单位财政资金内部控制的实际情况来看,尚无一种目的明确、科学高效的专门为行政事业单位资金内部控制设计的规章制度,现有制度一般为行政事业单位内部制订,且多为经验性规定,其有效性、科学性存在一定不足。更关键的是,不同单位间规章制度的不协调会严重影响行政事业单位财政资金内部控制的效率,在出现问题后往往找不到配套的政策法规进行解决。

五、提升行政事业单位财政资金内部控制工作效率的具体措施

笔者根据自身实际工作经验制订了如下提升行政事业单位财政资金内部控制工作效率的具体措

施,主要包括提升财务工作人员工作能力、加速信息化建设、重视财务人才培养三个方向。

(一) 提升财务工作人员工作能力

基层党支部工作氛围的营造十分重要。为此,单位内部需采取开设财务系统论坛、开展财务知识擂台赛、组织评比表彰“过硬财务”等方式,营造“比学赶超”的良好氛围。在这些活动中,我们需要立足党组织召开的各项会议,联系实际工作,反复深入学习习近平总书记的重要讲话和重要指示批示精神。

笔者认为,提升财务工作人员工作能力的关键点有三。其一,单位带头学、层层推进行。由部门领导带头组织集中学习研讨,利用研究工作、教育培训、调研座谈等多种方式带领年轻财务工作者逐级深入学习,并联系实际工作厘清矛盾关系,做到融会贯通。其二,坚持反复持续学习,深化主题教育。可以说,只有对国内外先进的审计、财务理论“熟读”“精思”,才能融会贯通,将其落实于实际工作。其三,理论联系实际,需把所学知识与正在做的事情结合起来,将学习成果转化为谋划单位内部财务控制发展的正确思路,降低财政资金安全风险,增强解决问题的实际能力。

(二) 加速信息化建设

信息化建设是行政事业单位财政资金内部控制的重要方向,对单位财务信息进行整合优化是行政事业单位信息化管理工作的必由之路。行政事业单位财务部门应建设完善的数据库系统,建立一个数字化、信息化的财务信息系统,其中包含诸多信息检索机制,如关键字、经办人员、部门等,这个数据库的建设是信息化管理的重心。

(三) 重视财务人才培养

职业培训是增强财务管理人员技能的关键措施。笔者认为,研究培养形式、培养途径、培训管理办法、培养发展机制,以及逐步健全教育开发制度是未来财务人才培养的主要方向。笔者所在单位经常组织财务管理人员深入学习思想文化基础知识、专业技能,以此提升财务管理人员的综合素养。人员培养对当前行政事业单位财政资金内部控制改革具有深远影响。随着我国市场化的发展、民主政治的推进、社会管理的日趋复杂各单位需要大批高素质的优秀人才,因此,对行政事业单位财务人员进行培训势在必行。

六、行政事业单位财政资金内部控制相关工作 经验浅谈

笔者以行政事业单位内部预算执行业务为例,

浅谈财政资金内部控制的相关经验。笔者所在单位的预算控制业务一般是长期工作,其工作周期往往超过1年。以笔者的实际工作经验来看,行政事业单位内部预算相关的主要工作包括预算编审、批复、执行、调整,以及决算的编审、绩效考核等多个业务流程。下面以预算批复阶段的风险控制为例。

这一阶段,首先,笔者认为行政事业单位应建立专门的项目小组对预算批复进行统筹管理,有条件的可参考相应的预算管理办法,或制订对应的管理办法。其次,对预算内容进行分解,对预算名额、额度、开支范围和执行方法等内容进行重点研究,逐一分类和界定各项预算的主要内容。在明确预算内容后,可参照单位内部管理机制逐一对预算进行批复。最后,为后续可能的调整做好准备,如告知规范化的调整申请程序或追加预算方法等。

从笔者的实际工作经验来看,行政事业单位财政资金内部控制应成立单位内部控制领导小组,由单位主要负责人担任组长,由经验丰富的监督业务负责人及各相关处室负责人作为成员。小组的主要工作职业是为行政事业单位财政资金内部控制的正常运行提供指导,及时将关键问题和困难点上报给相关上级部门领导,由他们对财务系统进行监督。笔者认为,建立行政事业单位财政资金内部控制管理小组是保证行政事业单位财政资金内部顺畅、高效运行的核心。

七、结语

行政事业单位财政资金内部控制管理体系的建设是一个循序渐进、不断发展的过程,这一过程的根本目的是建设健全、科学、高效的行政单位内部控制系统,让行政事业单位的各项资金能够得到专门的、有用的发挥,创新行政单位管理方法,提高政府和行政事业单位的公信力,提高国家各项政策法规的执行力,造福人民群众,造福社会。而这一切的基础就是建立完善的行政事业单位财政资金内部控制体系和秩序,减少财政风险,强化制约和监督,最终形成健康健全的内部控制制度。

【作者简介】宋永红(1972—),女,山东济南人,本科,高级会计师,济南市槐荫区财政局,研究方向为财政资金内部控制。