

乡镇卫生院内部控制存在问题及对策研究

■ 王世春

(云南省昭通市彝良县小草坝镇卫生院, 云南 昭通, 657611)

一、引言

现阶段,我国社会经济稳定发展,医疗卫生体制改革已深入基层,为居民提供了更完善的医疗保障体系。乡镇卫生院作为基层医疗体系的代表,已经成为缓解城乡医疗压力的主力军。本文在讨论乡镇卫生院实施内部控制意义的基础上,从单位层面和业务层面总结了乡镇卫生院实施内部控制的现状及存在的问题,并针对乡镇卫生院内部控制问题提出了具体的优化对策,以期进一步完善乡镇卫生院的内部控制工作,提高其医疗服务水平,促进基层医疗体系的健康发展。

近年来,我国逐渐加大了城乡建设的力度,缩小了乡镇与城市之间的差距。在这一背景下,人们更加关注乡镇医疗卫生问题。在全新的形势下,各卫生院的财政状况具有了复杂性的特征,采取正确的方式管理财务已经变得非常关键。

乡镇卫生院是由国家设立的基层医疗卫生事业单位,具有非营利性的特征,是联系城乡医疗体系的纽带,是为农村群众诊治疾病的重要机构,同时肩负着农村地区公共卫生服务和健康管理的职责。随着城镇化的进程不断加快,财政部颁布的《行政事业单位内部控制规范(试行)》给乡镇卫生院内部控制体系的发展带来了机遇和挑战。在此背景下,乡镇卫生院应顺应政策要求,完善单位内部控制体系,找出其中存在的问题,制定合理的优化对策,提高单位内部管理效率,使单位实现高质量发展。

二、乡镇卫生院实施内部控制的重要意义

近年来,国家对医院体制变革极为关注,特别是对基层卫生所的变革。从乡镇卫生院角度出发,内部控制是单位规范财政资金管理的关健机制。一般而言,乡镇卫生院会定期获得国家财政给予的基本公共卫生补助和基本药品补助,这两种补助在乡镇卫生院的财政资金中占据了很大比重,需要严格地按照国家法律或制度的规定,做到“专款专用”。因此,做好内部控制是乡镇卫生院各部门及政府讨论的关键点。为此,乡镇卫生院必须采取合理的内部控制工具,完善内部控制监管体系,为财政资金的“专款专用”提供保障,让群众真正感受到国家

医疗改革体系带来的优惠,提高群众的生活质量,增强人民群众的获得感。另外,实施内部控制是促进乡镇卫生院做好资金监管、便于财政部门稽查、完善基层公共卫生事业的重要帮手。同时,乡镇卫生院实施合理的内部控制还能提高其管理效率与运营水平。在国家大力推行廉政建设的背景下,内部控制有助于规范乡镇卫生院的业务及其他活动开展,还能避免单位出现舞弊行为和内部腐败等问题。可以说,内部控制的实施有助于提升乡镇卫生院的服务水平,实现单位的可持续发展,保障国有资产安全,实现社会效益与经济效益的双赢。

三、乡镇卫生院内部控制的现状及存在的问题

(一)单位层面内部控制的现状及存在的问题

1. 内部控制意识不强,岗位设置不规范

单位领导层缺乏内部控制意识,对内部控制认识不足,理解有偏差,对内控的建设、推行持消极态度,在内控建设过程中忽视风险评估等重要环节,思想固化,对存在的隐患视而不见。有的单位领导仅把发展医疗服务作为“正事”来抓,认为内控只是财务部门的事,不愿意抽出时间和人员参与其中,认为医疗方面事情都要严格遵守“三重一大”的原则,必须集体决定,集体签字,而除医疗活动之外的其他事情,则可以灵活处理。同时,医院职工对内部控制的认识也不够,很多乡镇卫生院规模较小,没有条件设立独立开展内部控制工作得部门,卫生院极大部分的职工都是医疗专业出身,其脑海中只有医疗专业知识,对内部控制工作缺乏积极性,在内部控制工作中采取消极应付的态度。另外,很多单位的内部控制工作起步较晚,多数职工不了解内部控制的内容,也未接受专业培训,职工内控专业知识不够扎实。以上几个方面都阻碍了内控工作的开展。

2. 内控手段不够完善

单位的内部控制一般由财务部等部门负责,这些部门通常利用自己对财务的了解,习惯于采用会计控制、单据控制、预算控制等手段,以为只要守好“资金关”,就可以高枕无忧,并没有充分利用不兼容的工作分工、内部授权、审批控制、统一管理

等内控手段。

3. 内控制度不完善

乡镇卫生院在实践中缺乏完善的内部控制制度,或者只是将现有的会计制度、会计准则、行业规范等视为内部控制制度,所制定的各种制度比较笼统,只是建立了一个理论框架,并不具有可操作性。没有建立一个适合自身特殊条件的内控体系,在实际工作中,一旦出现问题,往往会以“特事特办”为借口,违背内部控制的程序,或者越过有关部门的职责和职权范围。

(二) 业务层面内部控制现状及存在的问题

1. 预算方面管理能力不足

大部分乡镇卫生院由于资金原因,未设立专门的预算部门或缺乏具备专业知识的人员,通常让员工兼职完成业务内部控制工作,年终预算和财政年度决算工作同步进行,进而造成时间紧、任务重、人员少的问题。因此,在编制财政预算的时候,仅在上年预算的基础上增加一定的百分比测算,缺乏对预算编制的重视,其观念仍以“重在参与”为主。因为人力和公共开支在总支出中占有很大比重,且变动很小,所以即便得出的决算和预算之间存有较大差异,相关部门也不会细究其原因,只盼来年能有一个好的预算,年年重演“明年歌”。缺少对预算管理业务的业绩评价,以及对预算管理质量的严格把关,使得预算管理工作形同虚设。

2. 收入和支出方面都存在一定的内控风险

在收入方面,从医保智能系统查出的不合理收费数据看,很多卫生院没有委派专业的人员定期对收费系统数据进行专业维护,因此,出现了胡乱增加收费项目、无依据自立收费项目、自行制定收费标准等乱收费行为,这违反了国家有关法律法规的相关规定,为单位违法违纪提供了资金来源,严重影响了广大人民群众的利益,破坏政府形象,引发政府信用危机。在支出方面,部分卫生院存在支出事项未经事前审批流程的情况,很多支出直接到财务处报账,支出范围及开支标准超预算或者不符合规定,这就导致单位预算执行力不严,甚至容易产生一些违规违法的风险。

3. 资产管理监督不力,责任划分不清

很多乡镇卫生院缺乏后勤管理人员,部分人员身兼多职,一人操办整个业务流程,这些违规操作表面上可以提高工作效率,但实际上却加大了单位的经济风险。比如由药房人员直接采购药品,验收入库、登记均由一人完成,可能造成一系列的舞弊

行为。同时,一些乡镇卫生院由于没有专门的设备采购部门,通常由非专业人员采购专业设备,设备采购的契合度不高,重复采购造成资源浪费的现象时有发生。另外,对单位已有的资产没有进行相应的权责管理,部分乡镇卫生院对资产使用部门和资产责任部门缺乏必要的制度管理,对资产采购部门、使用部门、管理和维护部门并没有划分与界定相应的责任,也没有建立相应的责任机制,这就导致问题发生后,相关部门之间会推卸责任。

4. 合同控制问题

乡镇卫生院还存在着合同控制问题,一些乡镇卫生院没有专职的合同管理人员,遇到问题敷衍了事,甚至把责任推到相关部门身上。在签署合同之前,不了解对方的资质、资信和能力,不进行集体决策和联合签约,不草拟合同,采取“拿来主义”的方式。这些乡镇卫生院缺少对合同执行的有效追踪与监督,也未慎重分析合同的各项条款,导致后期出现诸多问题。尤其是合同验收部分,大多以“走流程”为主,组织验收不够严谨,敷衍了事,加之验收人员的专业知识不足,使验收的结果失去科学性。部分相关人员甚至与验收人员相互“勾结”,损害集体利益,甚至做出违法行为。

四、乡镇卫生院改进内部控制的优化对策

(一) 加强日常培训,完善组织结构

首先,解放思想,乡镇卫生院要改变“行政主导”的传统管理观念,深入理解基层医院的基本内涵和功能,并对其相关规章制度、流程和保障措施进行界定,以使乡镇卫生院的管理目标更加健全。其次,提高基层医疗机构的管理水平,建立健全的基层医疗机构,建立健全的基层医院的内部控制领导机构,医疗机构的内部控制和内部控制评价由医院的稽核和其他部门承担,通过明确岗位职责,明确责任主体,构建完善的内部控制组织结构。最后,由于基层医疗机构人力资源短缺,乡镇卫生院在今后的工作中,必须进一步健全用人机制,加速招聘,解决人员短缺问题,防止一岗多职,将不兼容的岗位分开。

(二) 明确内部控制方法,制订内部控制制度

要充分利用政府专项审核、部门权限批准的约束机制。乡镇卫生院要想实现相应的部门和人员分离,就必须建立岗位与人员、岗位与人员的交叉监管与约束机制,对人员的行为规范、财务报表信息、高额投入计划等都要进行专门的审计,既可以降低舞弊风险,又能够加强对巨额经费外泄的监管。而

在运用内部审核方式上,应清楚审核范围、申请流程、审核期限、普通权限和特殊授权的区别,并在授权权限内行使职权、办理业务,同时,内部控制需有完善的制度提供保障,该制度应包含预算管理、收支管理、政府采购、资金管理、资产管理、合同管理、建设项目管理等,另外乡镇卫生院还应在各项经济业务的基础上制定针对性的内部控制流程,明确各个流程的内容,逐步建立科学的乡镇卫生院内部控制体系。

(三)做好内部控制风险评估和监督工作

乡镇卫生院的风险评估工作应以一年为周期,涉及大型医疗器械采购、工程建设及其他关键性业务发展的内容,则要以半年或季度为周期进行风险评估,以便及时发现漏洞,弥补风险,降低损失。每年一次的内部控制报表,应由财务部领导协调各个业务部门共同编制,确保报表的严谨与真实。乡镇卫生院的内部控制评估和监督工作应由单位审计部门和政府监察部门负责,对于没有专业审计人员的单位可引入符合资质的第三方机构,对单位的内部控制的有效性进行评价,出具的内部控制报告应真实和完整。此外,乡镇卫生院还可以在内部控制报告的基础上,进一步完善单位的内部控制体系,不断改进风险评估和监督工作,将相关工作指标纳入日常考核中,规范考核责任人,督促其落实内部控制制度的有效执行。

(四)加强单位关键业务环节的改革

首先是预算业务。预算业务内部控制由预算编制、执行、评价等环节构成。因此,在改进预算业务内部控制时,要从预算编制方面入手,以财务部门为主导,加强业务部门之间的联系与沟通,以获得以往的预算执行数据、本期财政资金等信息,细化预算方案,运用更加灵活的编制方法,以增强预算执行的有效性。在预算方案制定期间,需构建相应的预算分析和审查体系,单位各部门应该在预算方案内开展各项工作,并定期提交工作报告,实现对预算执行的动态监控,确保预算执行过程与目标一致,并处理好预算与决算中存在的差异性。此外,做好预算管理和绩效评价的有效融合,以目标引领预算、监督保障执行、投资风险评价、目标反馈调节为目标,将预算与决算结合在一起,更好地发挥预算管理工具对乡镇卫生院工作的积极作用,这是实现预算与年末决算协调统一的重要手段。

其次是收入和支出业务。相关部门需要对乡镇

卫生院履行财政管理职责,审批支出,保证财政收支及时。乡镇卫生院的收入项目主要有医疗项目收入、专项公共卫生补助收入、基本药品补助收入,其中财政收入是乡镇卫生院所有开支的重要来源。因此,各科室要严格按照医保和其他有关部门制定的规定,确保所有收入由卫生院统一核算,不得账外账。医疗卫生专项资金和基本药品补助是政府专项资金,要确保专项资金用于专项,避免出现超支、资金占用、舞弊等行为,做好专项资金的监督和审查。在乡镇卫生院开支方面,相关部门对所有开支都要严格按照审批、执行、审核的流程,根据自己的审批权限和程序,严格按照预算来审批,严禁违规审批、违规开支、超预算开支,并要有一套完整的报销流程。

最后是资产业务。首先,要合理配置岗位,细化职能职责。根据政府公共招标标准,采购物美价廉的药品及其他物资,对采购金额大的资产,一定要安排专业人员参与采购,避免资产采购后,因不适用而造成的资源浪费,对无序使用耗材和闲置资产需严格根据规定进行管理和处置。同时,在资产出租、报废等环节中要注意做好处置前的申报,必要时引进第三方机构对其进行价值评估,以防止国有资产无故流失。另外,通过运用信息化的方法,建立健全资产档案,实现对各部门资产的占有、分布、使用情况的动态管理,提高资产的使用效率。

五、结语

乡镇卫生院是我国基层卫生服务体系的组成部分之一,在发展过程中,应严格遵循政策要求,立足于发展实际,构建科学、合理的内部控制体系。乡镇卫生院在内部控制期间,应加强日常培训,完善组织结构,明确内控方法,制定内控制度,做好内部控制风险的评估与监督工作,同时要加强对单位关键业务环节的改革,采取正确的内部控制措施,真正促进乡镇卫生院服务水平的提高。

【作者简介】王世春(1982—),女,云南昭通人,本科,中级会计师,云南省昭通市彝良县小草坝镇卫生院,研究方向为卫生健康部门财务管理。