

加强行政事业单位内部控制制度建设的思考

陈国兴

摘要:2014年1月1日起,财政部颁布的《行政事业单位内部控制规范(试行)》(以下简称《内部控制规范》)在全国行政事业单位正式实施,该规范对行政事业单位内部控制的机制和制度作出了明确的规范和要求。2015年12月21日,财政部下发了《关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(以下简称《指导意见》),再次明确了行政事业单位内部控制建设的总体要求、主要任务和时间表。加强行政事业单位内部控制建设,对保障国有资产安全完整,提高单位财会信息真实性,防范经济管理风险,促进党风廉政建设具有重要作用。但从近年来新昌县行政事业单位财务收支审计、领导干部经济责任审计及其他专项审计情况看,行政事业单位的内部控制还存在薄弱环节。本文以新昌县为例,就审计发现行政事业单位内部控制中存在的问题,提出进一步完善和加强行政事业单位内控制度建设的若干建议。

关键词:行政事业单位 内控制度建设 必要性 问题与措施

行政事业单位的内控制度,是指行政事业单位为了实现既定的控制目标,而制定的一系列可行性的、能指导和监督本单位经济活动的控制制度、实施细则、执行程序等的总称。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出:“对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用”,为行政事业单位加强内部控制建设指明了方向。行政事业单位建立健全有效的内控制度,对于其有效防止舞弊行为的发生,保证财政资金安全、规范经济管理行为、提高工作效率和社会效益均具有重要意义,当前也十分必要。

一、加强内控制度建设的必要性

(一)是实现行政事业单位职能的内在要求

行政事业单位具有提供公共服务和产品、组织社会保障等多种职能,且每一项职能大多与财政资金的使用相关,与公众的生产生活关系密切。行政事业单位必须加强自身的内部控制,强化自我约束和管理意识,才能提高单位内部管理的效率,从而提高为社会提供公务服务的效率 and 效果,促使其更有效地发挥职能,更高效地为群众谋福利。

(二)是提高会计信息质量的重要手段

会计信息是反映行政事业单位发挥职能和履行社会责任的载体,需要向公众及相关利益者披露。会计信息失真不仅会造成资产流失和资金损失风险,也会导致个人廉政风险,直接损害行政事业单位的形象,影响经济社会管理职责履行。而完善的内控制度可以使会计信息资料在相互牵制条件下产生,从而有效地预防错误和弊端的发生,保证会计资料的真实性、可靠性和完整性。

(三)是保证资产资金安全的现实需要

行政事业单位的资产资金是建设、管理、执法以及公共服务的基础,管好用好行政事业单位的资产和资金,是保证国有资产资金安全的现实需要,也是实现依法理财的基本前提条件。科学有效的内控制

度可以通过分离不相容岗位、规范流程控制体系等措施对资产资金的使用进行控制,可使单位工作人员在经济管理工作中有章可循、有法可依,使收支行为规范化,财务管理科学化,从而有效避免国有资产资金损失浪费,达到提高资产资金使用安全绩效的目的。

(四)是加强廉政建设的重要举措

通过近几年的审计发现,行政事业单位挪用公款、滥用财政资金、投资建设违规招投标等情况还在一定程度上存在。这不仅给国家造成了巨大的损失,也破坏了党和政府的形象。这些现象的发生与内部控制不完善有着直接关系,内部控制是廉政建设的一道“防火墙”,可以使行政事业单位内部形成相互监督、相互制约的机制,将权力关进制度的“笼子”,创造“不能腐”的土壤,从而在源头上防止腐败行为,加强廉政建设。

二、目前行政事业单位内控制度建设中存在的主要问题

《内部控制规范》的正式实施为行政事业单位加强内控制度建设指明了方向、明确了要求,开启了行政事业单位内控体系建设的新阶段。目前,《内部控制规范》已实施三年多,行政事业单位的内控水平较之前有一定的提高,各行政事业单位的内控制度逐步完善,国库集中支付、公务卡结算、预决算信息公开等制度也逐步实施。但从近几年的审计情况来看,与《内部控制规范》的要求还有一定的差距,尤其是内控制度建设方面,还存在以下几方面的问题:

(一)内控意识不强,思想认识不到位

内控意识是内控环境中的一项重要内容,良好的内控意识是确保内控制度得以健全和实施的重要保证。不少行政事业单位的领导干部尚缺乏对内控知识的全面了解,对建立健全单位内控制度的重要性和现实意义的认识不够到位,存在“重业务,轻内控”的现象。认为建立内控制度就是简单的建章立制,仅仅把内部控制当作上级对下级或监督管理部门的管理手段,没有认识到内控制度是经济管理和业务运行过程中环环相扣的内在动态监督控制机制,也没有意识到管理者和业务职能部门在内部控制过程中所承担的主体责任,直接关系行政事业单位规范经济管理行为和领导干部履责行为。

(二)内控建设起点低,内控制度不健全

相较欧美国家而言,我国行政事业单位内控制度的理论研究和实践也相对滞后。我国涉及行政事业单位内控制度建设的法律法规规章不多,目前主要是《会计法》《预算法》和《内部控制规范》,而《内部控制规范》在2014年1月1日才开始施行。原财政部制定的《内部会计控制规范》虽然在基本理念、原则、方法等方面也适用于行政事业单位,但设计思路主要针对企业,对行政事业单位的针对性与适应性相对较弱。由于内控制度建设起步晚,目前不少行政事业单位内控制度尚不完善,或者简单地以财政预算或简单的管理制度替代内控制度,致使管理人员在实际操作中无据可依、无章可循,仍凭个人经验或不成文的惯例行事,管理不严谨,随意性较大;还有些单位虽然制定了一些内控制度和办法,但由于种种原因未能严格执行。主要体现为以下几个

方面:一是制度实用性不强。在审计中发现,部分行政事业单位制定内控制度的初衷不是完全基于单位的管理和发展考虑,而是为了完成上级要求或应付相关检查,缺乏健全内控制度主动性和执行刚性;有的是从网络上下载,或从其他单位照搬照抄,缺乏针对性。二是制度缺乏有效性。部分行政事业单位内部控制建设不到位,在日常管理工作中仍用财务制度代替内控制度,仅对开支范围、标准加以限制,未能实行经济事项管理和资产资金安全全程控制。三是制度体系不完善。部分行政事业单位对内部业务流程控制的设计过于简单,虽建立了几项制度,但不能互为补充,相互衔接,没有形成一个完整有效的内控制度体系,很难发挥防范舞弊、规避风险的作用。四是制度执行不到位。在审计中发现,有些单位内控制度项目虽多、名目虽全,但进一步深入审查发现,已有的内控制度没有完全或真正执行。如仍明显存在不相容职务没有分离,钱、账、物资采购,实际为一人操作等情况。

(三)财务基础薄弱,会计核算不规范

有效的内部控制需要有健全的会计记录系统和高素质的会计队伍。有些单位会计人员专业知识缺乏,综合素质不高,不少单位的会计人员是一岗多职,且岗位之间没有起到相互牵制、相互监督的作用。会计基础工作薄弱,造成会计核算不规范,从近几年审计发现情况来看,主要表现在:一是原始凭证管理不规范。有些单位对原始凭证审核粗糙,如票据记录的经济业务与实际经济活动事项不符、内容不合常规。一些单位大量的收付原始凭证由出纳保管,未及时结报,长期冲抵库存现金,如在某乡经济责任审计中现金盘点发现,出纳保管未及时结报支出的单据金额达100多万元,最早的单据达10年之久。大量收付凭证不及时结报入账,不但导致会计信息失实,同时也不利于对现金收支业务的控制,极易发生挪用公款等问题。二是未设置银行存款日记账。个别单位未按会计制度的规定设置银行存款日记账,银行存款与银行对账单未及时核对,没有按要求编制银行存款余额调节表,致使有的单位出现银行存款账实不符情况。三是以非正规票据报账列支。少数单位存在以非正规票据作为入账依据,且金额较大的情况。

(四)预算控制不严,资产管理不到位

随着部门预算改革的推进,预算控制得到了一定程度加强,但仍较薄弱,主要表现为:一是预算编制还比较粗糙。目前,部门预算的编制一般仍根据当年财政状况、上年收支实绩、预算单位自身的特点和业务进行核定,大部分还没有细化到具体项目,预算支出达不到逐项核定的要求。二是预算刚性不够。预算缺乏计划性、科学性,预算调整追加频繁,削弱了预算的约束力和严肃性。另外,审计发现国有资产管理不到位。部分行政事业单位内部组织机构多,对职责划分不够明晰,国有资产管理不到位,存在国有资产闲置和浪费情况;部分单位国有资产备案和管理混乱,管理效率低下,固定资产账实不符,存在报废资产未核销和账外资产情况;部分单位将房产等资产出租,长期不签订合同、不收取房租,存在资产流失风险;不同单位之间的资产调拨、转移,存在未办理相应手续等情况。

(五)监督机制不全,激励机制缺乏

健全的监督机制是内控制度建设的重要保证,如果对内控制度的

执行缺乏必要的监督,即使有内控制度,也将导致有章不循、违章不究,内控制度形同虚设。内部审计则是实现内控目标的重要手段,是内控制度建设的重要组成部分。目前,不少行政事业单位尚没有建立完整独立的内审组织和机构,大多与会计部门平行,人员交叉兼职或抽调,权威性和独立性不强;在审计内容上,局限于财政财务收支监督和简单的经济事项管理监督,对单位及各组织机构履行职能评价涉及不多,未能实现全方位监督。另外,行政事业单位中普遍存在平均主义倾向,缺乏科学严谨的考核制度、权责分明的责任追究制度、奖惩公开透明的激励约束机制,影响执行内控制度的积极性、主动性和有效性。

三、加强行政事业单位内控制度建设的措施

(一)优化内控环境,增强内控意识

按照《内部控制规范》规定,内部控制应贯穿单位经济活动的决策、执行和监督全过程,实现对经济活动的全面控制;单位负责人对本单位内部控制的建立健全和有效实施负责。因此,要提高单位负责人和管理人员对于内部控制的责任意识,充分认识内控制度建设和完善的重要性。财政部门应组织对行政事业单位的相关领导和负责人进行培训,促进相关人员掌握相关业务知识,提高内控管理水平,落实各单位内控制度建设的主体责任,重视内控制度建设,创造良好的内控环境。

(二)健全内控制度,完善内控体系

行政事业单位应建立适合本单位实际情况的内控制度体系,并组织实施。具体工作包括梳理单位各类经济活动的业务流程,明确业务环节,系统分析经济活动风险,确定风险点,选择风险应对策略,建立健全单位各项内部管理制度并督促相关工作人员认真执行。首先,应当建立经济活动风险定期评估机制。要对经济活动存在的风险进行全面、系统和客观评估,从单位、业务两个层面进行风险评估,找准失控环节,明确单位自控的重点和目标。其次,要在风险评估的基础上,遵守全面性、重要性的原则,根据单位自控的重点和目标,建立一套完整的科学性、操作性强的内控制度,保证内部控制工作有法可依、有章可循。三是要遵守制衡性原则,设立合理的组织结构,合理设置岗位并明确各岗位的职责和权限,保证不相容岗位的分离。针对预算业务管理、收支业务管理、政府采购业务管理、资产管理、建设项目管理、合同管理以及内部监督等经济活动的关键岗位,实行轮岗制度,明确轮岗周期。四是要遵守适应性原则,不断修订和完善内控制度。随着经济环境的变化、单位经济活动的调整、管理要求的提高,行政事业单位要适时修改和完善已有的内控制度,切实推进内控体系建设,提高内控管理水平。

(三)夯实会计基础,规范会计核算

一要认真抓好会计基础工作规范,加强会计人员业务培训,使会计业务处理规范化、标准化,避免会计工作手续不严与职责不清的现象发生。二要建立完善的会计处理程序。按照会计处理程序所包括的会计科目的设置、会计凭证的审核传递、会计核算的方法、会计账簿设置与记账要求等内容,通过会计处理程序控制、手续控制和复核控制等措施,确保会计信息的真实性、及时性和完整性。三要严格内部核对制度。对已完成的经济业务记录进行复查核

对,在预算、经济业务的合法性、会计资料的合法性、真实性和财产物资安全性等方面加以控制。

(四)强化部门预算,完善资产管理

完善部门预算制度,首先是要进一步扩大部门预算的范围,将各部门(单位)的全部财务收支事项均纳入部门预算的实施范围,并严格控制预算的调整和追加;其次是将部门预算与单位内部的责任预算有机结合。预算单位要增强法制意识,严格按照制度办事,控制集体舞弊行为的发生。着重抓好专项资金的使用和管理、财政授权支付资金的管理,防止财政资金使用效率低下、套取财政资金、挪用专项资金、随意更改预算以及占有、破坏资产以及不按要求申请使用财政性资金等问题的发生;三是坚持资产管理与预算管理相结合。通过资产与预算相结合,管控总量、盘活存量、促进资源配置的合理化,提高资产的使用效率。建立资产日常管理制度和定期清查制度,按照“配置科学、使用有效、处置规范”等要求,将资产管理责任落实到个人,使用固定资产管理信息系统对资产进行后续管理,确保国有资产安全完整。

(五)加强内审监督,强化责任追究

一要加强和完善独立的内部审计机构设置、内部审计人员配备,提高内部审计机构层次和人员素质,强化其权威性、独立性和监督能力。二要拓宽监督内容和方式。监督的内容要从财政资金使用情况转向内部控制执行情况、执行效果的审计监督,为内控制度的改进提供建设性作用。内部审计人员在对内部单位进行各项审计时,要对单位内控制度的执行情况进行定期和不定期的检查和监督,对发现的问题提出改进意见,并加强跟踪,落实审计决定、审计意见。同时,要将内部监督和外部监督有效地结合起来,在内审监督基础上,行政事业单位要主动接受上级主管部门、财政、审计等部门的外部监督。三是实施问责机制。应制定不同岗位的考核问责制度,对工作人员由于故意或过失未正确履行职责,导致经济损失或产生较严重后果和较大不良影响的,应予以追责,倒逼内控制度执行,增强内控制度严肃性和实效性。

参考文献:

- 1.对行政事业单位内部控制制度建设的思考[J].张峰.财会学习.2016
 - 2.论如何加强行政事业单位内部控制制度建设[J].万光文.中国总会计师.2016
 - 3.行政事业单位内控制度存在的问题及对策分析[J].劳秀玲.中国乡镇企业会计.2017
 - 4.浅谈事业单位内部控制体系建设[J].罗文.财政监督.2016
 - 5.探讨新形势下行政事业单位内控制度建设[J].张岩峰.财经界(学术版).2014
 - 6.论行政事业单位内部控制制度建设[J].杨振国.财会学习.2017
 - 7.行政事业单位会计内部控制建设研究[J].徐云萍.经营管理者.2016
 - 8.H环保局内部控制研究[J].韩吉.吉林财经大学.2016
 - 9.浅析新形势下加强行政事业单位内部控制的必要性[J].吴兆举.财务管理.2016
 - 10.关于加强行政事业单位内控制度建设的几点思考.俞腾 <http://www.audit.gov.cn/n6/n41/c64823/content.html>
- (作者系县审计局党组书记、局长)