

对教育等事业单位内控制度建设的思考

周平华

(中南林业科技大学 财务处,湖南 长沙 410004)

摘要: 事业单位正处于改革的关键时期,加强内控,确保其经济活动的安全健康运行十分必要。随着《行政事业单位内部控制规范(试行)》的贯彻实施,事业单位应根据各自的实际进一步强化内控制度建设。

关键词: 事业单位;制度建设;内部控制

中图分类号: G647 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-5884(2014)07-0064-02

《行政事业单位内部控制规范(试行)》已由财政部发布,并于2014年1月1日起施行。《规范》的颁布施行,对进一步提高行政事业单位内部管理水平,规范内部控制,加强廉政风险防控机制建设提出了新的要求。如何适应《规范》要求完善内控制度,势必成为正处于改革关键时期的事业单位的重要议题。

1 事业单位内控制度概述

内控制度是事业单位针对本单位各项经济活动及其管理政策、本单位财务资产而采取的一系列具有控制性作用的内部监督机制。我国的事业单位是一个极其庞大的群体。2012年末,湖南全省注册登记事业单位35 632个,编制内从业人员14 053 364人,分别是机关和公务员数量的3倍和3.7倍。这一庞大的群体是我国管理体制特有的,它既不同于企业也不同于机关,而是存在于二者之间,因此不能完全运用市场规律及其相关法律制度进行制约和规范,也不能完全按照机关管理的各项法律法规和制度进行约束,建立既符合《规范》要求又符合自身特点的内控制度极其必要。

按照《规范》要求,内部控制的主要目标包括:合理保证单位经济活动合法合规、资产安全和使用有效、财务信息真实完整,有效防范舞弊和预防腐败,提高公共服务的效率和效果。内部控制要坚持四个原则:(1)全面性原则(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)。(2)重要性原则(以全面控制为基础,关注单位重要经济活动和经济活动的重大风险)。(3)制衡性原则(在单位内部的部门管理、职责分工、业务流程等方面形成相互制约和相互监督)。(4)适应性原则(符合国家有关规定和单位实际情况,并随外部环境的变化、单位经济活动的调整和管理要求的提高,不断修订和完善)。内部控制的重点包括:预算管理、收支管理、政府采购管理、资产管理、建设项目管理、合同管理等。内部控制的方法一般有:岗位分离、授权审批、归口管理、预算控制、财产保护、会计控制、单据控制和信息公开等。

2 事业单位内控制度建设概况

内控制度对事业单位的资金进行控制和保护,为事业单位在激烈的竞争中获得发展提供良好的环境、防范腐败现象出现发挥了积极作用。但近年来,一些事业单位腐败案件仍然频发。据统计,2007~2011年,浙江省各级纪检监察机关立案查处医院、卫生院和卫生监督所等卫生系统事业单位违纪违法案件300余件,立案查处各类大、中、小学校等教育系统事业单位违纪违法案件500余件。此外,一些具有社会管理职能的基层事业单位违纪违法问题也比较突出。2008~2011年绍兴市查处的75件事业单位腐败案件中,事业单位性质的局、办、站、所、队等单位发案18起,占总数的24%。基建工程、物资采购、财务管理等涉及事业单位经济活动的主要领域以及人事任免、行政执法等权力集中岗位是案件易发多发的重点领域。呈现出四大特点:发案比例高、涉案金额大、串案窝案多、发案层级全。因此,进一步加强事业单位内控制度建设是必须的,是每一个事业单位的重要议题。

事业单位内控制度目前存在的问题主要表现在以下几个问题:(1)会计核算不按相应会计制度进行,业务流程不规范。会计科目有随意编制的现象;对财政专项资金等各种收入来源,有些不按规定的会计科目处理;不按规定列支支出,如将缴纳的税金在“事业支出”科目反映而不在“应交税金”反映。诸如此类违反会计制度进行会计核算的行为,最终导致相关核算信息失真,使内控失效。(2)内控制度不健全,内控体系缺失。有些事业单位没有设置相互制约的内部制约机制,连出纳会计也一人兼任。有些在实施会计电算化后,一味依靠财务软件处理会计业务,会计一人审核原始凭证后即在网上记账,同时网内授权出纳结算,或直接通知银行或业务相关单位结算。(3)人员素质不强,业务水平不相适应。长期以来,事业单位成为党政部门消化相关人员的主渠道,事业单位财务部门作为本单位的辅助服务部门,往往成为一些不懂业务、有“背景”人员的“接纳器”,这些人在从事会计核算业务或者开展内控工作时,有的心有余而力不足,有的随心所欲缺乏责任心。在事业单位改革发展的过程中,财务及其内控人员必

须开展的业务培训缺乏,也是造成人员素质滞后的原因所在。(4)内控意识不强,组织领导弱化。一些事业单位不重视财务管理、不关注资金效率、不支持内控工作,甚至少数人潜意识里有意放纵财务混乱、容忍随意管理,使单位内控制度流于形式,机构形同虚设,人员无所事事,甚至根本就不设置内控机构和专职人员。

3 原因分析

按照社会功能,事业单位分为承担行政职能、从事公益服务和从事生产经营活动三类,使得事业单位既承担部分行政管理职能,同时又有独立核算、自主经营的特征,常常体现为“政事不分”“管办不分”和“事企不分”。这些特征客观上为内控制度的建立、完善和贯彻执行带来了一定的复杂性。(1)事业单位的特殊地位使管理出现缺位。近年来,虽然国务院颁布了事业单位有关人事、薪金、国有资产管理、机构设置等方面的行政法规,但由于事业单位涉及教育、科技、文化、卫生、交通、城市公用、检测等二十余领域,各类型事业单位的特殊性导致这些制度的进一步落实成为问题。宏观制度的缺位在很大程度上掣肘了内控制度的健全。(2)腐朽思想的渗透和社会不良行为的影响,导致事业单位部分人员自律意识弱化,内控动力缺乏。内控乏力往往使内控制度缺失或者流于形式,为事业单位腐败案件的发生提供了可乘之机。(3)事业单位的独立管理权力过大与监督力量的相对弱势,导致内控制度流于形式。事业单位监管失衡状态的普遍现象是:主管单位外部监管不力、本单位内部监督无力、社会公众监督无措^[1]。(4)投入快速增长给内控带来了更大的压力。2010年浙江省为解决就业、就医、就学、社保等关系群众切身利益的民生问题,全省财政用于民生的支出累计达7595亿元,年均增长21.1%,连续5年财政支出增量的2/3以上用于民生。2010年全省高等教育总投入达245亿元,义务教育达482亿元,普通高中达129亿元。2009年财政对医疗卫生机构的基本建设支出就达20个亿。伴随投入的大幅度增加给内控机制建设带来了更大的挑战。

4 建议

第一,构建规范的核算体系。保真的财务信息是内控的基础。事业单位会计核算的目标是向会计信息使用者提供与事业单位财务状况、事业成果、预算执行等有关的会计信息,反映事业单位受托责任的履行情况,有助于会计信息使用者进行社会管理,作出经济决策。事业单位应当按照《事业单位会计准则》《事业单位会计制度》的规定,设置合法合规、科学合理的会计核算科目体系和报表体系;核算内容应当涵盖本单位发生的各项经济业务或者事项,确保会计信息的全面性、完整性、真实性和可靠性。

第二,构建完备的核算流程。按照全面性、重要性、制衡性的原则,将内控制度贯穿于经济活动的全过程,做到事前决策有预算、事中执行有监督、事后结果有考查。一是加强和深化预算管理。预算是内控的基础,内控工作从是否科学编制预算力保可行性、是否严格执行预算力求不走样、是否全面监督预算执行力戒随意变、是否及时总结执行结果力查无实效入手。二是加强和深化绩效评价。收入来源渠道繁多,像机关一样轻资金绩效却像企业一样运行业务,科研等经费几乎处于“自说自话”的

个人管理状态,“花钱不讲价”“经营不重结果”必然会导致失控。内控工作的重点就是要“看钱怎么用”“用得怎么样”。三是加强和深化业务制衡。内控工作介入每一笔业务核算之中,传统的钱账分离制度必须成为财务核算亘古不变的铁律予以执行,同时应当实行稽核制度,在资金结算之前出纳会计岗位分立形成互控的基础上,单据由第三方稽核其是否合乎内控规定。譬如对物资采购、基建工程实施政府采购,贯彻执行计划、采购、验收、付款四分离,内控部门参与每一个环节。四是加强和深化集中核算。单位内部加强对银行账户的管理,除独立核算单位外,收支必须进入财务总账,不得自设账户和私设“小金库”^[2]。

第三,设置必要的内控机构。设立会计核算中心,推行会计委派制。财会人员的人事、工资等与被委派单位脱钩,相对于被委派单位独立,从而提高财务机构自身的自控能力。设立专门的内控机构,可内审部门,也可与单位纪检监察部门合署办公,其业务监管与财务部门合署办公,各自对其上级负责,从而从业务部门外部强化内控。

第四,配备合格的工作人员。首先是用制度选配业务人员。可竞聘上岗、持证上岗,让具备专业水平和综合素质的人到财务部门和内控岗位上来。其次是要激励业务人员与时俱进提升素质。可通过业务培训、建立考核激励机制,鼓励业务人员多途径不断提升自己,能者上,平者留,庸者下。内控人员不仅要精通财务业务,还要熟稔经济活动过程,熟练掌握现代信息技术,善于分析、总结、发现问题,干预应对违规行为。

第五,应用科学的技术手段。会计电算化在总账核算、序时核算、明细核算、辅助核算和财务报表方面大大深化了传统核算模式,序时核算从三栏式日记账发展到三栏式、汇总式、凭单式联合式和多栏式,明细核算增加了很多记账口径的现场选择,财务报表在灵活运用“三库理论”和编码技术的基础上,只要与科目编码有关,相应数据表能提供,各种计算表、分配表都可利用报表模块来完成。利用科目编码和棋盘式报表体系,会计核算的深度可达到四级明细以上,有编码就有账;其广度除了传统的价值尺度,还可设置实物量尺度和人力资源信息来建立其他数据库、表;其灵活度可实现随机核算、即时掌握;利用网络传输还突破了会计核算的空间和时效限制。“道高一尺,魔高一丈”,财务核算技术手段的革新不仅为内控技术手段带来了革新,同时也是挑战,应研发相应的内控软件与核算软件并捆绑结合,从技术上提高内控效率和水平。

第六,实行严格的追责措施。事业单位负责人要全面承担财务工作的组织领导责任和经济责任。严究事业单位经济活动中的违规违纪违法行为,内控失责上溯领导责任,是内控制度建设的首要推动力。

参考文献:

[1] 马光明. 事业单位防治腐败工作研究[EB/OL]. (2012-02-09)[2014-01-12]. http://www.nb-cp.gov.cn/article/llt/201202/20120200016025_shtml.
[2] 崔析. 事业单位会计核算体系规范问题探讨[J]. 现代经济信息, 2011(24): 121-122.

(责任编辑 龙四清)