

· 管理纵横 ·

基于预算管理视角下的事业单位内控建设的探讨

聂建青*

(国家自然科学基金委员会 财务局, 北京 100085)

[摘要] 内部控制在事业单位提升公共服务质量, 提高管理水平的过程中发挥着至关重要的作用。本文从预算管理的视角出发, 探讨事业单位在内控建设主要风险和存在问题, 并针对风险和问题提出相应的对策与建议。

[关键词] 预算管理; 事业单位; 内控建设

追溯事业单位内控建设的起源, 早在 1999 年修订的《中华人民共和国会计法》(以下简称“会计法”)提出了不相容职务相互分离的说法。为推进事业单位内部管理水平、加强内控建设、构建廉政风险防控体系建设, 财政部 2012 年颁布实施了《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会〔2012〕21 号)。2015 年在《财政部关于全面推进行政事业单位内部控制建设的指导意见》(财会〔2015〕24 号)中, 提出了全面推进事业单位内控建设的明确要求和指导意见。2017 年, 为了进一步加强事业单位内控建设, 规范事业单位内部控制报告的编制、报送、使用及报告信息质量的监督检查等工作, 发布了《行政事业单位内部控制报告管理制度(试行)》(财会〔2017〕1 号)。相继出台的政策表明了国家对事业单位内部控制体系、机制构建的决心和力度。另一方面, 随着社会的不断发展, “人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”对事业单位开展的活动、提供的服务、取得的绩效都有了更高的要求, 逐步推动和构建事业单位的内控体系已经成为我国事业单位改革的重要内容。

事业单位的预算管理涵盖预算编制、预算执行和监督、决算等环节, 是全过程预算动态管理, 涉及了单位的财务部门、业务部门和单位领导, 预算管理是事业单位资金管理的核心。内部控制是通过内部环境改善、内控流程塑造、信息系统构建和自我评价与监督等几个方面开展内控建设, 单位层面的内部

控制建设包含了预算业务控制、收支业务控制、政府采购业务控制等多方面的经济活动, 内控实现目标的重要手段就是预算管理, 内控体系的构建和监督也是通过预算管理来完成。预算管理作为业务层面内控管理的重要组成部分, 预算编制的合理合规、决算编报的真实完整, 预算控制的及时准确从不同角度体现了事业单位内控体系的运行状况, 从预算管理的视角出发探讨事业单位内控建设显得尤为重要。

1 内控建设在预算管理中存在的主要风险

1.1 预算编制环节

在预算编制环节, 业务部门根据工作情况, 结合下一年度工作计划申报预算建议书, 主要风险体现在 4 个方面(图 1)。第一, 预算编制程序不规范, 预算项目不细, 对全年的工作缺乏充分的预算和规划, 项目立项依据不充分, 或者“拍脑袋”立项目, 预算指标内容随意报数等均会导致预算缺乏科学性、合理性和准确性; 第二, 业务部门对于财政的有关政策和精神了解不够全面, 预算编制的时间不够, 导致预算编制不够合理; 第三, 预算管理部门与业务部门信息沟通不充分, 横向、纵向信息沟通不畅, 审核预算编制的相关信息不足, 导致预算目标与单位实际发展目标不符, 从而导致预算编制的准确率有所降低; 第四, 业务部门没有参与预算及绩效考核指标的编制过程, 导致预算执行与考核目标有一定偏差。

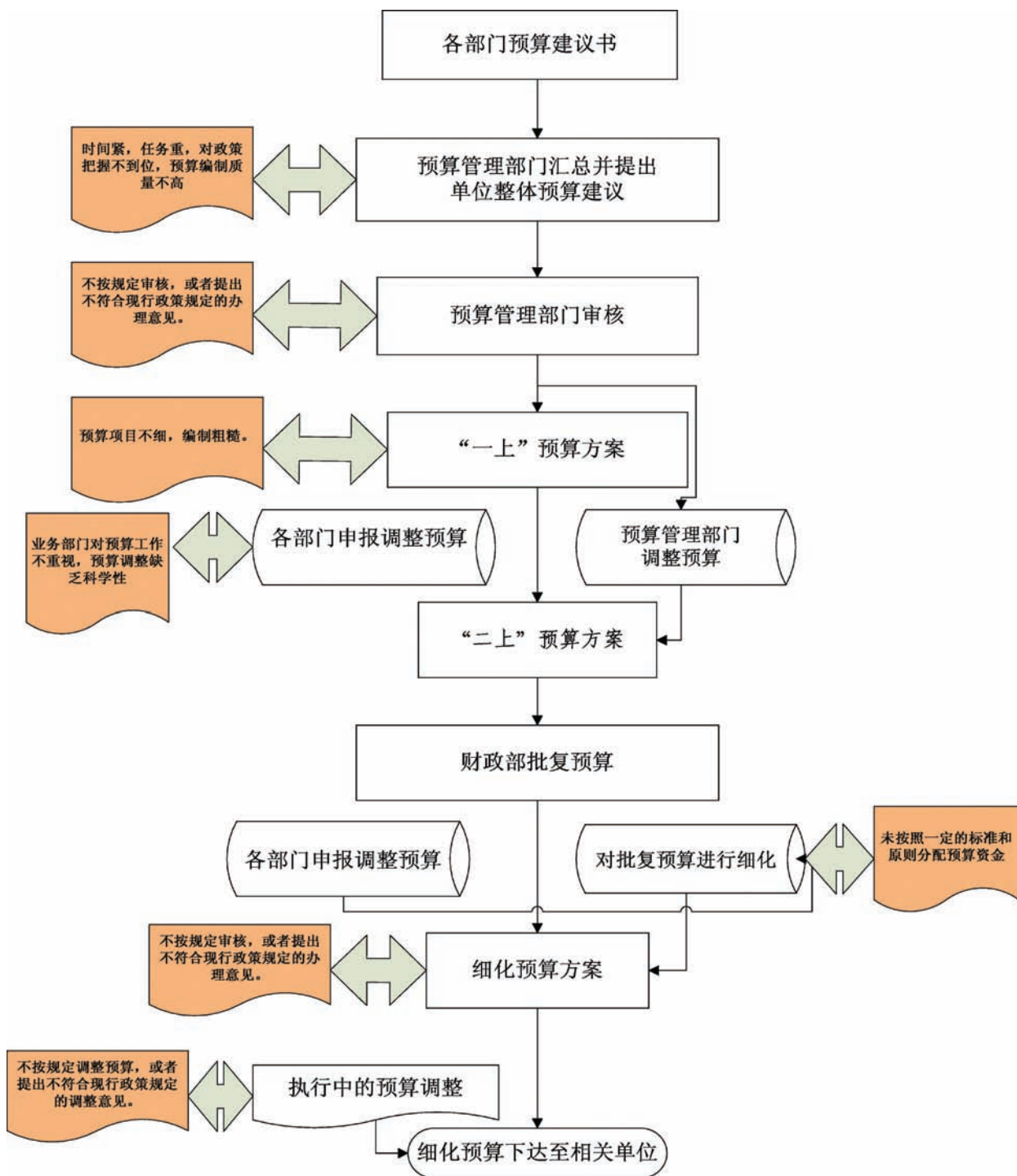


图 1 预算编制环节风险示意

1.2 预算执行环节

在预算执行环节,一方面,预算指标细化不合理会导致内部各部门经费不均衡,有的部门预算充足,年底结余资金量大,预算执行率不高,有的部门预算紧张,财政资金无法充分发挥其效能,导致资金使用效率低下。另一方面,预算调整没有严格控制,预算约束力不足,有些部门的预算编制粗糙、考虑不周、缺乏科学性,导致预算执行与批复的细化预算偏差

很大,出现有的项目超预算执行、有的项目预算执行率很低的情况,需要频繁调整预算才能完成任务,极大的影响了预算的约束力。

1.3 决算环节

在决算环节,一方面单位的管理者往往对于决算缺乏足够的重视,容易将工作的重心放到顺利完成决算工作上,会导致预算数据与决算数据差异很大,决算数据对于决策者失去了本应发挥的参考意

义;另一方面,预算与决算口径不一致,决算数据无法反映预算执行情况,内控无法有效发挥作用,例如会计核算科目设置与预算收支科目设置不同而导致日常核算无法准确反映预算执行情况等。

2 预算管理视角下事业单位内控建设存在的问题

(1) 将预算管理与内控建设相混淆,内控观念不强。一方面,预算管理作为经济活动业务层面风险评估的重要组成部分,内控的重点聚焦在预算编制、审批、执行和决算等管理制度是否健全,单位是否合理设置岗位,明确不相容岗位的职责权限,确保预算编制、审批、执行等各个环节相互分离、相互制约。一些单位的领导将内控建设视同为加强预算管理,认为财务部门作为预算编制的主体,也应该作为单位内控建设的主体,忽略了单位实施内部控制的全面性、重要性、制衡性原则,没有将单位作为一个有机整体来开展内控建设工作。另一方面,部分单位的领导对内控制度的认识不足,没有充分认识到内部控制是实现单位目标、防范经济活动风险中的作用,对内部控制建设的重视程度不够,认为内控是单位财务部门的事情,忽略了单位负责人对本单位内部控制的建立和实施负责的要求,片面的理解内控建设的内涵,忽略了内部控制的全面性,推动事业单位内控建设动力不足。

(2) 内控未能在预算管理中充分发挥作用。事业单位预算管理包括预算编制、预算调整、预算执行的全过程管理,内部控制在全过程的预算管理中发挥着至关重要的作用。一些单位的内部控制在预算管理中未能充分发挥作用,有些则是在预算管理的部分环节上发挥作用,以至于内控的效果大打折扣。预算编制作为预算管理的起点,编制质量将直接影响资金使用的效益和效率,一些单位将预算编制任务简单的分配给财务部门,未将资金的实际使用者或者业务部门纳入到预算编制体系中,财务部门由于本身职责所限对于业务部门的实际资金需求和使用情况难以全面了解,编制的预算准确性、合理性都无法保障,容易造成预算无法执行或者预算无法满足正常需求的情况,降低了资金的使用效率。在预算执行和调整环节,有些部门没有有效开展内控工作,对预算执行中出现的问题没有及时有效地反馈。由于内控制度执行不到位,单位难以全面掌握各部门的资金实际执行情况,内控管理中的信息会出现不完整不及时的情况,一方面会导致预算执行与调整出现偏差,难以完成事业发展目标,另外由于缺少相关

的预算执行反馈信息,也容易出现数据造假的行为。

(3) 内控与信息系统的融合度较低。在很多事业单位中,机构运行与业务开展要依靠预算管理系统来实现,将数字化建设与内控制度建设做到有机融合、无缝衔接是许多事业单位面临的重大挑战。首先,由于事业单位开展内控体系构建的时间较短,管理人员无论从理论水平还是实操能力都有所欠缺,因此单位很难根据内控要求对信息系统进行优化,许多单位都存在内控建设信息化从无到有的瓶颈限制;其次,信息化系统在内控体系中的作用能否发挥效果取决于工作人员的知识储备、工作能力,尤其是对内控机制构建的理解程度,事业单位的内控机制构建不但要考虑工作人员因素,还要充分考虑单位是否能将信息化手段和信息平台运用到内控建设中,使信息系统与内控体系构建实现有机结合,这对于事业单位提出了更高更难的要求。再次,许多单位的信息系统构建主要以单机运用为主,并没有实现单位财务管理系统的网络的全覆盖,信息系统的分级授权体系不健全等;最后,各系统之间信息不对称导致工作效率低下,例如单位财务部门与资产管理部门使用的系统间的信息不对称导致预算管理部门与资产管理部门定期对账工作难度大、效率低,财务部门与业务部门使用的系统间信息不对称导致无法及时反馈业务部门的预算执行情况等。

3 预算管理视角下加强内控建设的建议

(1) 完善信息系统建设,构建良好的内控实施环境。良好的实施环境是事业单位内控执行到位与否的关键因素,事业单位应利用数字化技术对部门的信息系统进行升级改造,将内控的要求嵌入到信息系统中。一方面,通过信息系统开展内控,特别将数字化技术与内控理念、控制程序、控制措施有机集合,实现对业务活动的监督与控制,能有效降低人为因素的影响,提高内控制度执行的效率。另一方面,通过系统与内控的结合,将内控的基本要求固化到信息系统中,对相关人员进行赋权,明确权力与责任,能有效改善事业单位人浮于事、办事效率低的情况,也便于管理层对单位业务进行实时控制和监督。

(2) 强化主体责任,成立专门的机构开展内控建设。首先,内部控制制度的建立、健全和有效实施需要在单位内部做顶层设计。按照《会计法》的规定,单位负责人作为单位财务与会计工作的第一责任主体,应该对单位内控制度的合理性、有效性承担相应责任,事业单位应进一步明确各内部控制责任

主体的相关责任,切实提高责任主体对内部控制体系建设的重视程度,从而履行起完善单位内部控制体系建设的重要职责。其次,搭建内控制度基本的框架体系,由专门的内控机构牵头,明确相关人员的职责分工,强化内控意识。再次,加大内控推广深度和力度,保证全员参与,内控不仅仅是单位财务、审计部门的事情,而应该是全员参与、全员执行的一项工作任务,让业务部门参与到内控体系的构建过程,才能真正实现内控构建的业财融合。

(3) 完善内控制度,进一步加强宣传。事业单位应逐步建立并完善涵盖预算管理、收入管理等多方面的制度,同时与廉政风险防控建设相结合,将预算业务、收支业务、政府采购业务、资产管理、项目管理等多项业务纳入统一的管控体系中,在业务交叉的环节实现业务流程高效对接,在单位各部门之间形成联动机制,保证资金安全使用的同时提高资金的使用效益。加强宣传是贯彻实施内控规范、营造良好舆论氛围的重要途径,因此事业单位要进一步加强内控规范的宣传,争取形成全方位、宽领域的内部控制观念,让工作人员认识到内控规范不仅应在各单位财务部门中实施,业务部门也应参与其中,使全员理解内部控制的相关知识,才能使内部控制制度得到更好的执行。

(4) 提升预算管理水平,充分发挥内控作用。第一,事业单位应结合单位的实际情况,以《中华人民共和国预算法》为基础,制定本单位的预算管理细则,明确预算编制、执行、审核、调整、决算等环节相关人员的权利与义务,从制度上规范单位的预算管理;第二,完善预算编制方法,建立和使用科学化的预算编制方法,项目尽量细化,有明确的立项依据,切实可行的实施方案,科学合理的设置绩效目标,尤其对于重大项目的目标和效果要进行综合立项评

审,保证预算的科学性、合理性;第三,加强事业单位预算执行的监督力度,事业单位可以设立专门的预算执行监督小组,监督预算执行,督促预算执行率低的部门加快执行进度,对执行出现偏差的行为及时纠偏,保证财政资金的使用效率,提高部门服务质量。

(5) 事业单位内控制度要不断创新。内部控制制度是社会经济发展到一定阶段的产物,事业单位开展内控体系建设是社会发展的必然要求,随着事业单位改革的不断推进,其面临的问题和挑战也在不断变化,内控制度的执行本身是一种动态行为,它在事业单位中发挥的作用受到外部环境的影响,要充分发挥内部控制在事业单位中的作用,就必须不断地对内部控制制度进行创新,使之不断完善和规范,真正符合事业单位发展的实际需要。例如,2019年新的政府会计制度即将实施,所有的事业单位将实现财务会计与预算会计双重功能,财务会计与预算会计适度分离并相互衔接,届时财务信息系统等会发生很大的变化,现行的内控制度是否能适应新形势的变化还不得而知,因此内控制度创新是使内部控制制度符合事业单位发展实际需要的重要保证。

参 考 文 献

- [1] 高秀娥. 通过全面预算来完善事业单位内控体系的思考. 财会学习, 2018, (6): 177—178.
- [2] 梁瑞智. 数字化背景下的行政事业单位内控制度建设. 行政事业资产与财务, 2018, (5): 48—49.
- [3] 金玉. 行政事业单位内控制度存在的问题及对策分析. 现代商贸工业, 2017, (33): 102—103.
- [4] 赵凤娟. 事业单位内控管理中的问题及完善建议. 中国总会计师, 2017, (3): 102—104.
- [5] 周琛 李治堂. 加强事业单位财务管理内控制度建设的探讨. 商业会计, 2017, (11): 63—64.

Construction of internally piloting in public institutions from the perspective of budget management

Nie Jianqing

(Bureau of Finance, National Natural Science Foundation of China, Beijing 100085)

Abstract Internally piloting plays a crucial role in improving the quality of public service and raising the management level of public institutions. From the perspective of budget management, we discuss the risks and problems of the public institutions in internally piloting, and suggest related countermeasures and suggestions.

Key words budget management; public institution; internally piloting