

行政事业单位内部控制存在的问题、成因及规范措施

王建¹ 杨立霞²

1 中国地质环境监测院财务处 2 北京新城基业投资发展有限公司

DOI:10.32629/ej.v2i4.215

[摘要] 本文主要从行政事业单位实行内部控制的必要性和可行性出发,论述了内部控制实施的原则,分析了行政事业单位内部控制存在的问题,以及产生问题的原因,并提出了几点提升内部控制水平的有效措施。

[关键词] 行政事业单位; 内部控制; 问题及措施

1 行政事业单位实行内部控制的必要性和可行性

1.1 规避单位公共道德风险的要求

行政事业单位的资金大多是纳税人的收入,作为公共服务部门以及公众资金的受托者,没有严格有效的内部控制,履行受托责任的自觉性将会有所降低,而且很容易在行政事业单位内部产生腐败行为。随着公民的维权意识越来越强,纳税人对于行政事业单位财务信息披露的要求也比较高,因此,行政事业单位如何规避、控制风险,提升内部控制的水平是当前亟需解决的问题。

1.2 有效实施内部控制的保证

内部控制是动态的、持续的,会因为时间、地点、外部政策等外在因素发生相应的变化,内部控制不仅要求相关部门和人员具备较强的执行力,还需要建立完善的监督机制。如果没有完善的监督机制,在内部控制执行的过程中可能会因为相关部门和相关人员的串通而产生舞弊行为,使内部控制无法发挥有效的作用。健全内部监督机制可以对内部控制运行的质量进行有效的评估,进而提升内部控制的水平。

1.3 提升行政事业单位管理水平的要求

由于行政事业单位的特殊性,做好行政事业单位的资金安全和财产安全是非常有必要的,通过内部控制可以保证国家财政资金的安全完整,规范财务工作,避免财务工作的随意性,从源头上保证财政资金的安全。而且内部控制可以规范单位的工作流程和行为,使人员之间形成相互牵制,从而保证财务信息的真实可靠,提升单位会计信息质量。同时,科学合理的内部控制体系可以有效降低经营活动风险,进而提升公共服务的效能。

2 行政事业单位内部控制的原则

2.1 全面性

全面性原则是指内部控制需要贯穿单位各种经济活动或业务的全过程,实现对经济活动的全面控制。全面性原则主要体现在两个方面,一是对全员的控制,即对单位全体员工的控制,单位内的每一个工作人员既是受控主体,又是施控主体,在进行内部控制的过程中,需要保证对每一位员工的控制。二是全过程控制,内部控制需要对单位内部各项经济活动进行有效的控制,其中包括单位管理部门用来指导采购、生产等各项经济活动的方式方法。全面性原则是内部控

制中最基本的原则之一。全面性原则能够保证企业经营活动的有序进行,在实际工作中一个细节的疏忽将可能影响到整个经济活动。在内部控制中,假如有一个环节脱节,没有发挥其应有的作用,那将会给其他与之相关的环节,造成一定的影响。

2.2 重要性

在实行内部控制的过程中,首先要遵循内部控制的全面性,其次要对单位的重点业务和高风险领域进行重点关注。内部控制不但要关注和单位财务会计相关的各项经济业务和相关岗位,还需要对业务处理过程中的关键控制点和岗位进行有效的防范和控制。关键控制点是指在处理各项经济活动中,容易出现漏洞,从而产生较大损失的高风险领域。而关键岗位是指容易发生徇私舞弊行为的岗位和职务。由于关键控制点和关键岗位的重要性,行政事业单位需要采取相关的措施,提升内部控制的水平,将单位内部的风险控制降到最低。由于受业务范围、组织形成等各种因素的影响,高风险领域也有所不同。内部控制很难防范所有的风险问题,但是可以对重点业务事项和高风险领域进行重点关注,从而提升风险管理水平。

2.3 适应性

适应性是指内部控制需要根据外在政策、业务范围以及风险程度等各种因素进行不断的完善和调整。在市场经济环境下,行政事业单位的外部环境也在发生着变化,环境的变化不以单位的意志为转移。行政事业单位想要更好的生存和发展,需要不断调整自身,使其能够适应外部环境的变换。适应能力是单位可持续发展的一种重要条件,内部控制也需要随着国家政策的调整,不断调整并完善相关内容。不断提升内部控制的水平,能够提升行政事业单位的管理水平,充分发挥内部控制的作用。

2.4 制衡性

制衡性是指在单位内部各部门以及各岗位之间要形成相互制约和相互监督。制衡是创造制约的两级或多级中,任何一级都无法单独决定事情的结果,制衡也被称之为牵制原则。内部控制中的制衡性主要体现在两个方面:一是业务流程的制衡。在行政事业单位中可以根据业务流程的过程,设置不同的岗位,使岗位之间形成有效的监督,避免在业务处

理中发生错误或舞弊的行为,从而达到业务流程制衡的要求。二是机构设置及分配的制衡。行政事业单位内部各个机构以及相关人员的设置都需要遵循内部制衡的原则,要保证各内部机构和人员之间进行合理的划分,始终坚持不相容职务相互分离的原则,使各机构和人员之间形成相互监督、相互制约。

单位在设置内部机构时要根据单位的管理要求、职能划分,并结合业务特点以及内部控制的要求来进行设置,并且要明确各机构以及各部门的职责,对工作职责进行明确的划分,将责任和权利具体落实到每一个部门,这样在开展内部控制的过程中将会更加高效。行政事业单位在内部机构和岗位上,需要确保各机构以及岗位的制衡。除了机构和岗位要进行制衡外,对于人员也要进行权责划分,确保对权力的制衡。绝对的集权能够在一定程度上防止徇私舞弊行为的发生,但其工作效率是非常低的。因此,行政事业单位需要将权利分配到不同的部门,形成权利的制衡,从而避免权利的滥用。在遵循制衡性原则的同时,还需要兼顾运营效率。内部控制的核心在于权利的平衡,而对权利进行合理的分配是非常重要的,需要保证约束的适当性。在内部控制过程中,如果过于复杂将会影响单位的运营效率。

3 行政事业单位内部控制中存在的问题

3.1 控制活动中存在的问题

行政事业单位在内部控制活动中还存在一定的问题,有待进一步提升。行政事业单位在控制活动中存在的问题主要体现在以下几个方面:一是在管理上需要加强制度建设,利用完善的制度来提升内部控制的水平。当前在业务管理中还存在一些不明确的内容,制度化程度还不够高,内部监督难以发挥有效的作用。二是大部分行政事业单位还停留在领导签字为准的审批阶段,行政事业单位业务处理中对于一些较大金额的经济活动往往需要有领导的签字审批,但却没有经过有效的监督,使内部控制在财务管理上不能充分发挥有效的作用。部分行政事业单位中,财务部门和审计部门的权责划分还有待进一步改进,在行政事业单位中还有可能将会出现徇私舞弊的现象,甚至有些单位在内部控制岗位和部门的设置上还有待完善。三是部分行政事业单位对于关键岗位和人员的关注度有待进一步提升,还没有完全实现不相容岗位的责任分离,业务流程和审核还存在一定的问题,有很大的提升空间。四是行政事业单位中存在国有资产流失问题,由于行政事业单位的主要资金来源,来自财政拨款,对于结余必须要上缴国家。但是在有的行政事业单位中还存在一定程度的国有资产流失问题。而且部分行政事业单位在建设项目竣工之后实物资产的盘点工作不到位,也导致了资产的流失。

3.2 控制环境中存在的问题

在内部控制中外在环境还存在一些问题,仍有很大的改进空间。在当前内部控制中控制环境仍需改进的方面主要体现在以下几点:一是工作效率有待提升,行政事业单位作为

为提供公共服务的组织,其与企业的经营有所不同,竞争压力相对较小,这就导致行政事业单位的工作效率不高,而且各项审批流程较为复杂,岗位职责设置不明确等这些问题给公众带来较大的困扰,从而影响行政事业在社会公众心中的形象。二是公信力有待提升。行政事业单位在决策时考虑的往往不够全面,忽视了长远利益,导致资金的利用率不高,从而在一定程度上影响了公众的利益。此外,行政事业单位在信息公开、与公众沟通等方面还存在不足,使得社会公众对行政事业单位的工作在认识上还有一定的偏差。三是避免贪污舞弊行为。由于行政事业单位在财务会计管理中还存在一定的问题,如原始凭证管理的不合规、资产管理不到位等问题,造成了管理上的漏洞,这样就有可能造成贪污舞弊行为的发生。

3.3 信息沟通机制有待提升

加强行政事业单位内部,以及内外部之间的信息沟通是非常有必要的,然而,当前行政事业单位的信息沟通机制还有待进一步完善,主要体现在以下几个方面:一是信息不公开,行政事业单位在信息披露中还有很多信息没有进行公开,公众对行政事业单位各项活动的了解程度不够,不能起到有效的监督,而且行政事业单位在财务管理方面还有待改进,很多财务资料都没有充分发挥应用的作用。尽管部分行政事业单位做到了信息公开,更多的也是形式重于实质。二是信息技术水平需要进一步提升,随着网络信息技术的发展,信息技术的应用也越来越广泛,但是信息技术在行政事业单位中的应用还有待改进。信息技术在行政事业单位中的应用更多是用于财务管理部门,其他各部门不能及时的进行信息共享,这也就在很大程度上制约了内部控制的发展。三是信息沟通渠道不顺畅。行政事业单位内部对于信息沟通渠道仍需进一步加强。对于在工作中发现的问题,员工不能及时和领导进行沟通,导致领导的决策不够全面。信息沟通以及信息共享的不及时,将不利于内部控制发挥有效的作用。

3.4 监督管理有待加强

行政事业单位内部控制中需要做好内部审计和监督检查,然而当前行政事业单位的监督管理还有待加强。内部审计在行政事业单位中是独立存在的,由于内部审计部门需要对其他部门进行监督,因此,要保证其独立性,但如果过于独立,和其他部门之间的沟通性将会减少,在一定程度上将会影响内部监督。内部审计需要受双重领导,在这中情况下,内部审计部门的权威性将会有所降低。监督的另一个主体是纪检监察部门,受外在环境的影响,行政事业单位的纪检监察还存在一定的问题,需要进一步加强监督管理的水平,使内部控制在行政事业单位中充分发挥作用。

4 导致行政事业单位内部控制问题的原因分析

4.1 内部控制意识有待提升

自会计集中核算实施之后,我国大部分行政事业单位建立了会计核算中心,将所有的会计工作都集中到一起进行处理,这也就给单位的管理人员造成了认识上的偏差,认为内

部控制是会计核算中心的事情,从而忽视了对本单位的内部控制工作。财务人员在开展内部控制时很难得到领导和其他部门的配合,从而使得财务人员的工作积极性受到影响,难以发挥内部控制的作用,影响财务控制的最终效果。

4.2 会计人员无法适应当前的发展

由于会计集中核算,部分行政事业单位内部不设置单独的会计人员,出现了一人多岗、身兼数职的情况,这对内部控制的发展来说是极为不利的。会计人员的专业性得不到有效的保证,难以保证会计工作的质量,使得财务会计的信息的准确性受到影响。此外,专业财务人员的缺失将会给行政事业单位的预算编制工作带来一定程度的影响,容易降低财务预算的科学性、合理性。非专业的财务人员在执行财务预算中也将会存在一定的问题,使得财政执行效果不理想。

4.3 国有资产管理水平需要加强

目前,在行政事业单位中实行国库集中支付制度,财务核算工作统一进行,然而核算中心在国有资产管理中还存在很多的问题,出现账实分离的情况。部分行政事业单位资产管理还有待进一步提升,在管理人员和管理方法上都不是很完善,对固定资产缺乏定期的盘点和管理,导致账实不符的情况出现,造成国有资产的使用效率较低,甚至出现资源浪费的情况。

4.4 内部控制制度有待完善

尽管当前行政事业单位有内部控制制度,但内部控制制度仍有很多的改进空间。很多行政事业单位在资金审批环节都有明确的内部授权制度,但是对于单位所有的经济活动还需要完善相关的内部控制制度。内部控制制度的不完善将会在很大程度上影响内部控制的实施效果。

5 行政事业单位内部控制的有效措施

5.1 改善的内部控制环境

提升行政事业单位内部控制的水平,首先要改善内部控制的环境,单位的管理者和所有工作人员都要认识到内部控制的重要性,领导要做到带头作用,做好内部控制的各项工作。健全和内部控制相关的各项制度,将内部控制落实到具体的工作中,明确工作人员的岗位职责。行政事业单位要根据本单位的业务活动和岗位职能,建立完善的岗位责任制,并且要始终遵循不相容岗位之间的相互分离,使其形成相互制约。

5.2 提升财务人员的综合素质

加强内部控制,财务人员的综合素质是非常重要的。在选择财务人员时不仅要保证财务人员具有较强的财务会计知识,还要保证财务人员具有较高的道德素养和职业素养。行政事业单位要加强对财务人员的培训,提升财务人员的综合素质,使财务人员进行财务专业知识的更新,并及时掌握国家的财政政策,及时做好内部控制工作,提升单位的财务管理水平,完善内部控制。

5.3 健全单位内部的风险控制机制

做好内部控制,健全单位内部的风险控制是非常有必要的。健全风险评估机制能够保障行政事业单位的各项经济活动,确保内部控制的有效运行。同时,还需要明确各个岗位的职责,将相应的审批权限和责任落实到具体的人员上,建立岗位追查制,提升内部控制的水平。此外,要做好事前预防,并提前采取相应的措施,将可能会出现重大风险问题扼杀在摇篮里。做好内部风险控制,能够在很大程度上提升单位财务管理的水平。

5.4 加强有效的监督

加强内部监督可以保证内部控制的顺利实施。在进行内部监督的过程中需要设置独立的机构和岗位,要对单位的关键岗位和薄弱环节进行有效的控制。在监督中应注意内部监督的独立性,内部监督部门和其他部门一定要相互独立。此外,还可以引入外部监督,加强民主监督和社会监督,提升监督的水平。

6 结语

由于行政事业单位的特殊性,在行政事业单位做好内部控制是非常有必要的,针对当前行政事业单位中存在的问题,要及时采取相应的措施,进一步提升行政事业单位财务管理的水平。

[参考文献]

[1]刘延玲.行政事业单位财务内控制度存在的问题及对策分析[J].中国乡镇企业会计,2017(6):190-191.

[2]王娟.新形势下加强行政事业单位内控管理的必要性与对策分析[J].中国国际财经(中英文),2018(09):116.

[3]赖爱华.行政事业单位财务内控制度存在的问题及对策探究[J].财经界(学术版),2019(05):98-99.

作者简介:

王建(1974—),男,北京人,汉族,本科学历,高级经济师、高级会计师,研究方向:经济管理、财务管理。