

以“一体化”创新模式 规范行政事业单位内部控制

樊原明

摘要：建立和实施内部控制是行政事业单位落实党风廉政建设主体责任、防控廉政风险的有效手段。昆明市财政局在总结2014年实施内部控制规范建设工作后，针对存在的问题，经与有关专业研究机构共同探讨，提出了以“一体化模式”在全市范围内推进行政事业单位内部控制规范建设的目标任务和整体构架及推进线路。

关键词：行政事业单位；内部控制；一体化

创新模式“一体化”推进

所谓“一体化”，就是将财政管理内部控制与行政事业单位内部控制进行整合，以提升政府公共资金使用效益为共同目标，引导各行政事业单位经济活动乃至业务活动规范、有序、高效运转，使公共财政在政府公共事务管理中发挥实际效能，形成“以预算为主线，以财政资金流程控制为核心”的内部控制规范整体框架等。以问题为导向，通过部门联动、政府推动等共同治理是昆明市内控建设“一体化”推进的主要特点。

实现“一体化”方式是横向联动与纵向联动相结合的整体推进。横向联动是指由昆明市财政局带头、市级其他单位跟进，以保证财政资金“出口”与预算单位资金“进口”管理相衔接，形成财政资金与预算单位资金使用共同推进的格局；纵向联动是指市级与区县同步实施，其内涵是以行政事业单位内部控制体系为支撑，以单位端量化评价指标为引导，通过单位基础评价指标提升单位内部管理水平，通过单位运行评价指标与财政管理指标

相衔接，形成完整的区域财政资金管理體系，逐步强化公共资金绩效管理。

为保证内控建设取得实效，昆明市在整体工作实施方案中充分体现了“三个结合”：一是以单位为导向，实现内控建设与单位实际工作需求的有效结合。二是注重资金使用效率，实现内控建设与财政资金管控的有效结合。三是借助外力，通过组建全国性专家委员会等形式，借鉴省内外内控建设的经验，实现内控建设内生动力和外部先进经验的有效结合。

明确思路，实现“四大目标”

经过深入研讨，昆明市按照《行政事业单位内部控制规范（试行）》的要求，通过“宣传动员、重点建设、全面实施、检查督导、巩固提高”的方式，以财政资金分配与使用为主线，以财政资金支出绩效评价为核心，以科学的基础评估为导向，以流程梳理与机制建设为重点，以财政部门内部控制建设为纽带，以现代信息技术为手段，将制衡机制嵌入到内部管理制度之中，实现对行政事业单位经济活动风险的防范和管控。基于此，昆明市提

出了内部控制规范建设的四大目标：

一是夯实财税改革基础。推动财税改革的推手主要是各级政府，落脚点是各级行政事业单位。通过建立内控规范，切实提高全市公共财政在政府公共事务管理中的实际效应，推动现代财政制度构建，为全面深化财税改革提供根本条件。

二是增强资金使用效益。自2014年以来，昆明市财政收入呈低速增长的常态化趋势已经明朗，财政面临较大收支矛盾和压力。通过推行内控规范建设，对不适应现代财政管理的体制机制进行改革，以提高单位内部管理水平，增强财政资金使用效益，有效控制和降低行政成本。

三是完善腐败防治机制。权力与责任的制衡是内控制度的核心。通过推行内控规范建设，建立完善的内部控制制度，切实减少自由裁量权的空间和余地，用制度限制权力的滥用，预防腐败现象的发生。

四是提高政府治理能力。通过全面推行内控规范建设，构建昆明市政府内部控制规范体系，为编制政府综合财务报告，科学制定经济运行政策，

提高市、县、乡三级政府理财水平,提升政府治理能力奠定基础。

问题导向,“两阶段”实施

为体现内控建设的有效性,昆明市在全面推进内控工作中,坚持以问题为导向,分两个阶段实施。第一阶段是选取市级38家单位进行基础评估,在摸清家底、找准问题的基础上,选出19家重点单位在2016年3月前完成建设工作;第二阶段就是在前一阶段基础上全面推开,2016年底全面完成行政事业单位内部控制建设工作。通过对38家单位进行基础评估和调研访谈,目前昆明市行政事业单位内部控制建设总体上还比较薄弱,突出表现在以下方面:一是多数单位比较注重决策,执行和监督相互分离。二是内部审计监察力量普遍薄弱,人手少,多为兼职,缺乏业务指导和科学规划设计,未能充分发挥内部监督检查的防范风险、提前把关的作用。三是“分事行权”情况不理想,不同类型事项的岗位职责、办事权限与审批程序没有得到明确规定和有效实施。四是人员素质不齐,有三分之一的单位内部关键岗位资格能力不高;受限于专业限制和人员不足,有四分之一单位无法实行关键岗位工作人员轮岗。五是归口管理方法未能得到科学设计和有效实施,职能管理岗位的专业能力未能有效发挥。相关业务独立运行既不能发挥单位综合管理效能,同时也容易造成工作错误甚至滋生舞弊风险。六是单位预算编审不准确、不科学,缺乏内部项目评审机制;对预算执行差异缺乏有效管理;对预算决算的分析和结果运用普遍缺失。七是对预算绩效管理的评价结果应用不够重视,缺乏绩效提升和改进机制。八是缺乏有效机制和手段对业务部门经济活动予以有效管控,难以保证业务真实性。

财务与业务脱节现象较为严重。九是在政府采购职责分离方面的制度设计存在不足,制约了业务的正常开展。十是合同管理相对薄弱,普遍缺乏对合同的订立、归档、执行情况等过程的有效管理。十一是重大项目档案管理薄弱,项目资料缺乏有效管理。

建章立制,“五保障”运行

为确保内控规范工作顺利实施,昆明市在推广机制方面做到了“五保障”:

一是组织保障。昆明市政府成立行政事业单位内部控制规范工作领导小组,组长由常务副市长担任,副组长由市政府办公厅、市财政局、市监察局、市审计局主要领导担任,领导小组成员为市级一级预算单位主要负责人。按照昆明市政府要求,市级各行政事业单位和各县区均成立了由主要领导担任组长的工作领导小组,为全面推进内部控制规范建设提供了组织保障。

二是思想保障。分层次召开动员暨培训会,昆明市市级各行政事业单位主要领导、县区政府分管领导和各单位分管领导、相关处室负责人先后接受了思想动员和培训。同时市内控办利用近两个月时间,组织相关专家和工作人员深入市级26家单位和各县区、各开发(度假)园区,通过与部门和单位领导、业务处室负责人面对面交流沟通,使各级领导的内控思维得到了有效扩展,实现了从“要我内控”到“我要内控”的理念转变,从而营造了良好的内控规范建设氛围。

三是智力保障。经昆明市政府同意,成立了昆明市行政事业单位内部控制规范专家咨询委员会,为全市各单位提供政策咨询和内控规范的指导、培训、过程答疑。同时,成立6个工作小组,并给市级38家单位每家配置专职顾问1名,保证了基础评估工作的顺利进行。

四是经费保障。从事第一阶段市级38家单位基础评估和重点单位建设的中介机构,由昆明市政府委托市财政局在全国范围内公开招标,其开展基础评估和重点建设所需经费按统一标准,由单位列入部门预算,按协议规定自行支付。

五是机制保障。(1)建立公示制度。由昆明市领导小组办公室定期对市级预算单位内部控制规范建设情况进行公示。(2)实行约谈机制。对连续三次内部控制评价不合格的单位,由昆明市领导小组办公室对主要领导进行约谈。(3)实行跟踪评价和监督考核机制。对市级预算单位内部控制规范工作情况,由市财政局作为预算批复的参考指标,对内部控制规范工作推进不力的单位,予以核减预算,并纳入年度决算内容;由市审计局列为审计内容;由市监察局作为党风廉政建设考核重点之一。

目前,昆明市正在抓紧实施19家重点单位内控建设信息化落地工作。在此之前,经过专家、中介机构和单位的共同努力,各重点建设单位建立健全了内控组织建设、决策机制建设、关键控制岗位完善等,针对基础评估情况,通过梳理完善各项经济活动工作流程,围绕进一步加强预算、收支、采购、资产、项目以及合同六大类业务管理和控制,完成了《内控手册》、《内控制度》的制定和内部控制信息系统的实施;昆明市财政局依据整体方案制定了《财政业务管理内部控制工作方案》,将财政业务划分为预算编审、国库管理、政府采购管理、资产管理、绩效管理、非税收入管理、债务管理7大核心业务,并分别制定了各项业务的基本制度,作为市财政局依法履职的整体规范。

(作者单位:云南省昆明市财政局)

责任编辑 刘黎静