

健全内控体系 确保财政规范运行

江苏省无锡市财政局

近年来,江苏省无锡市财政局不断深化财政改革,创新内部管理模式,有效规范了部门单位财政财务行为。随着经济的不断发展,财政运作范围和资金总量的不断增加,对财政工作提高效率和安全运行提出了新的要求。从2004年开始,我们借鉴现代企业内部控制理论和方法,结合财政管理的理念,着手对内部制度进行改革试点,取得了一些成效后于2006年全面实施。

一、明确岗位责任,确保制度执行落到实处

(一) 细化岗位责任。内控体系的每项具体制度实际上就是一项财政业务工作的具体化。在内控制度中,对每项工作涉及到的具体处室和岗位作了详细规定,包括该岗位由谁行使,具体做哪些工作,工作标准是什么等。并实行层级管理,每个岗位对上级岗位负责,副职对正职负责,分管局长对分管工作负总责。建立一级抓一级、一级对一级负责的岗位责任体系,形成“事情有人做,责任有人担,奖惩有依据”的工作局面。

(二) 严格责任追究。为了确保各项制度实施到位,在严格考核奖惩的基础上,建立《考核奖惩办法》,把问责与履责结合起来。一是建立健全工作目标责任制和党风廉政建设责任制,以签订责任状的形式落实。二是修订《年度工作目标考核办法》、《工作过错责任追究办法》等考核奖惩制度,由人

事等有关处室分工实施考核工作。对不负责任、失职渎职者进行处罚;对尽心尽职、爱岗敬业者进行奖励。三是明确考核方式,由处长对处内工作人员德能勤绩廉等方面进行考核、排名次,人事处根据排名结果,年终确定考核等次并公示。

(三) 完善配套制度。内控体系的配套制度,主要为监督检查提供评定依据,也为内控体系提供配套服务。一是建立基础台账制度。要求各处室分别建立处务会议、政治学习等管理台账,和按各处室职责及业务操作划分的业务台账。二是建立交接制度。要求财政干部调动工作时,在离职前需办理交接手续,未交接不能到新岗位;财政业务流程各个环节包括处室之间、处室内部也必须有交接手续,否则下一个环节可以拒绝接收。三是建立专管员考核制度。专管员指具体负责联系和管理政府机关有关部门单位的财务、资产以及经费预决算的预审等事项的工作人员,是各项内控制度的具体执行者。因此,从2004年起对他们实行单独考核、评比和奖励。四是建立沟通交流制度。对外,在相关控制制度中明确了沟通反馈的流程,强化与政策制定部门的沟通交流,要求处长每季度一次、专管员每月一次对分管单位上门服务,还要每年定期进行政策和预算执行情况检查。对内,财政业务涉及到的处室之间、处室内部实行协调在前、沟通在前,财政政策的审核意

见也按照分管单位的处室审核,税政处统一审查和跟踪反馈,集中反映财政部门意见建议等程序办理。

二、优化流程控制,提高财政业务运行效率

在内控体系中,流程控制至关重要,在明确各部门、岗位的职责后,要以流程管人、管事。

(一) 优化业务工作流程。按照规范安全高效的要求,首先,对每项财政业务和内部管理流程进行了优化。在不产生安全隐患的前提下,根据尽可能简化办事程序,提高效率的原则来设计流程。如在《票据管理控制制度》中,对原来票据结报由分管单位的处室和综合处联审,改为综合处负责审核收费票据,分管单位的处室重点审核结算凭证,使时间减少了一半。其次,每项制度中都设置了流程控制。如《财政监督管理控制制度》中,对检查计划制定、检查准备、检查工作的实施、检查复核、检查决定执行、检查结果利用等各检查环节均设置了流程图,明确业务流程。第三,部分制度流程控制中设置了反馈机制。如《预算指标管理控制制度》中非税收入超收追加预算指标管理业务流程规定,综合处先计算部门单位的非税收入超收可用数并由分管单位的处室核对后组织单位填报项目金额,综合处复审后,符合规定要求的,汇总形成追加意见,报局长室;不符合规定的,退回原处室补充完善。

(二) 量化内部控制标准。一是明确时间控制,提高工作效率。每项具体制度中的每个环节都设计了最长办结时间,以提高处室工作效率。如《部门预算编制控制制度》规定,分管单位的处室审核时间为20个工作日,综合处为15个工作日,预算审核中心为20个工作日等。二是通过程序控制,明晰权责。每项具体制度中规定了业务操作程序,下一道程序对上一道程序进行控制,每道程序之间互相制衡。如《行政事业单位国有资产管理控制制度》规定,单位购置资产要经过主管部门、分管单位的处室审核,政府采购管理处审批、行资处进行产权登记四道程序。三是通过工作标准控制,提高工作质量。如在《票据管理控制制度》中,财政票据结报控制标准为原则上一个月一次,年初1月份对全年使用的票据进行全面盘点。

(三) 采用电脑实时监控。通过自主研发,开发出一套内控制度实时监控软件平台,目前初步完成第一阶段三个模块的研制。一是支出超拨报警模块,控制超指标拨款,解决资金拨付安全问题。如有此类情况发生,该系统会报警并自动锁死,停止拨款,使这一项业务无法进行到下一环节。同时通知相关处室及时查处。二是审批流程超时监控模块,控制支付环节的超时,解决工作效率问题。如果单位申请拨款后,局内部由于各种环节使支付超时延误,系统会报警,应由相关处室提出不支付理由,经监督检查局甄别后,不支付理由充分的,进入“绿区”,该业务可以不办理;理由不充分的,进入“红区”,业务必须马上办理,并记录在案,纳入年终考核。三是要文督办模块,控制办理市委市政府办单、督办的事项和局长室督办的事项超时。在监控系统中,设置了不同的权限,局长、分管局长、综合处室、分管单位的处室、考核检查处室等可以在设定的

权限范围内对软件记录进行登录查询。

三、突出风险控制,确保财政资金安全规范

对有可能引起财政风险的环节设置控制点和控制岗位,引入风险控制方法,实行预警、监测、分析和矫正。

(一) 识别和确定风险点。实行风险控制,关键是识别和确定风险点,也就是哪些环节容易出错。主要依据三个方面:一是在财政业务办理过程中曾经出过风险的地方,或者是借鉴其他部门出过风险的环节;二是根据实际工作经验判断可能出风险的环节;三是财政业务的关键环节。在整个制度中,目前大致确定了67个风险点,实行重点监控,取得了较好的防范效果。

(二) 树立风险控制的理念和方式。一是实行不相容职务相互分离控制。控制的关键是权力制衡。如在《财政资金拨付控制制度》中,根据岗位不同分别设置了审核、稽查、拨付等岗位,职责分别由不同人员承担,印鉴由不同人员保管;在《部门预算编制控制制度》中,明确预算编制由预算处、综合处研究和制订编制政策,分管单位的处室组织预算单位具体编制、初审以及负责预算执行,预算审核中心组织复审,税政处梳理的中央、省、市政策作为预算编制政策的主要依据,监督检查局上年监督检查结果作为预算编制的依据,绩效处组织的绩效评价结果作为项目安排的依据等。通过这个制度,初步建立了预算编制、执行、监督“三位一体”工作机制。通过分离控制,财政业务职责权限归属明确,哪个环节、哪个人出了错一目了然。二是实行集体决策控制。根据无锡市有关文件规定,市财政预算及其追加、调整必须经政府常务会、市委常委会、市人大常委会法定程序批准;有关专题会议,市委常委会研究事项如涉及相关财政资金安排,不能作为预算安

排和追加、调整的依据;市委常委会除就年度财政预算安排和调整进行审议外,一律不就具体项目或政策的资金安排作审议和决策。这一规定为财政管理提供了非常好的外部环境,保证了民主理财、科学决策能够有效地落到实处。三是实行授权批准控制。控制的关键是权责一致。根据有关规定,预备费等预留经费只能由市长一支笔审批;使用方向相对固定的专项资金在人大常委会或政府常务会议上通过预算总量以后,由各分管该业务的市长提出分项预算,经一定程序批准后由该市长审批;标准定额明确的部门预算经人大常委会通过以后授权给财政部门审核拨款。财政内部授权也与此相对应。需要动用预备费、结余资金、追加预算的,由局长签批以后按政策办理;专项资金预算授权分管局长负责审核,部门预算由分管单位的处室处长或专管员在授权范围内行使职权、办理业务和承担责任。实行授权批准控制后,大大提高了财政工作效率。

(三) 风险控制落实到责任部门和岗位。在内控制度设计中,每个风险点都明确分别由不同的责任部门和岗位负责控制,并负相应责任。如《财政资金拨付控制制度》规定,经常性拨款由分管单位的处室专管员实施控制,专项拨款由分管单位的处室专管员和处长控制,非税收入指标是否突破用款指标由综合处预算执行岗和分管处长控制,查询单位用款指标,对异常情况汇报由国库处会计岗和分管处长控制等。

内控体系建设是财政管理工作不断积累、提炼和完善的过程。在内控体系执行过程中,我们坚持做到:制度中有的,坚决按制度办;制度不完善的,先按制度办,再作相关修订;制度中没有的,及时制定。逐步形成了“单位到财政办事,不用找熟人,只要找规范;财政为单位办事,按制度操作”的工作氛围。●