

高校全面加强内部控制建设背景下的 全面预算绩效管理

张健民

(北京联合大学,北京 100101)

摘要:财政部在2012年印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》,要求全面加强行政事业单位内部控制建设。2018年9月1日中共中央、国务院印发了《关于全面实施预算绩效管理的意见》,财政是高校运行的血液,全面实施预算绩效管理是建立现代财政制度的重要组成部分,党中央、国务院对此高度重视。习近平总书记在党的十九大报告中强调,要加快建立现代财政制度,建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理。二者都是高校财务目前最重要的管理工作,并不相互矛盾,而是辩证统一的,本文论述如何协调两项工作,实现系统推进。

关键词:预算绩效管理;高校;内部控制建设;提高策略

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2021.19.058

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》是推进国家治理体系和治理能力现代化的行动指南和纲领性文件。高校治理体系是国家治理体系的重要组成部分,高校内部控制水平的提升和完善对推进国家治理体系、治理能力现代化具有重要作用。高校不仅担负着教书育人、科学研究、知识传播等崇高使命,而且承担着保护国有资产、合理使用社会资源的责任,定期开展内控风险评估、理顺工作机制、健全组织运行、强化业务管理,是实现高校人才培养、科学研究的重要制度保障。财政部在2012年印发了《行政事业单位内部控制规范(试行)》(财会[2012]21号),2014年1月1日施行。《行政事业单位内部控制规范(试行)》中规定了内控目标、内控实施原则、风险评估和控制方法、单位层面内部控制、业务层面内部控制、内部控制的评价与监督等相关要求。中共中央、国务院2018年印发了《关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》)。这是党中央、国务院对全面实施预算绩效管理作出的顶层设计和重大部署,对于深化预算管理制度改革、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

1 高校内部控制建设和全面绩效管理存在的问题

1.1 内部控制建设意识不平衡

学校管理者、学院负责人以及一些中层负责人都是教学、科研骨干,很少具有财会审计、管理方面的知识,这些管理者内部控制意识不强,认为内控制度建设是财务部门的任务,按照财务部门要求提交材料就可以,导致内控建设推进缓慢,执行效果效率差。还有人认为内部控制增加了业务办理手续和流程,降低了办事效率,无法提高教职工实施内部控制的积极性,对内部控制建设有抵触情绪。另外,重视建设,不重视执行和检查,内部控制制度在实务中形同虚设,没有起到相应的作用。还有对员工缺乏相关的培训,员工对内控缺乏了解等问题。

1.2 预算绩效管理意识比较淡薄

目前,很多高校尚未建立以全面预算绩效管理为目标和导向的中长期战略发展理念。在预算管理方面,最常见的是只重视资金的投入而忽视了资金的产出,对资金的使用缺乏跟踪监管及评价。学校预算的编制主要由财务部门负责,在每年年末,学校财务处往往根据上年预算安排的项目及金额,在与职能部门及院系进行简单沟通后,直接安排各部门的下一年度预算金额,而对于上年资金的执

行情况并不进行分析考核,项目执行绩效情况与下一年的经费额度不予挂钩。专项资金管理方面,其关注点仍集中在能够获得专项资金额度上面,在建立中长期规划的项目库时没有进行充分论证,项目预算安排缺乏规划。从而导致学校整体预算编制的科学性、合理性不足。在绩效意识方面,还未在全校范围内树立起“谁支出、谁评价、谁负责”的绩效主体责任意识。

1.3 内控建设不平衡,全过程绩效管理未形成闭环

内控建设是一个系统工程,包括单位层面内部控制建设和业务层面内部控制建设,财政部《行政事业单位内部控制规范(试行)》提到了六大业务领域,教育部《教育部直属高校经济活动内部控制指南》提到十四大业务领域内部控制建设。二日前高校内控建设首先不能全面覆盖各个层面内部控制建设,其次是建设质量不平衡。而且随着内部控制的内部和外部评价指标化,内部控制建设也趋于形式化,内控方案成了应试答题,内容大同小异,没有形成针对高校自身业务的定制化内控方案,导致在内控实施之后内控效果不明显,甚至影响了工作效率。内控建设过程中没有将重要原则嵌入内控建设体系中,授权控制原则、相互牵制原则、成本效益原则等无法落实。例如:在业务层面的资产管理中,资产管理部门如果想加强对低值耐用品的管理,仅仅靠部门资产管理员自觉登记低值耐用台账是不够的。如果将相互牵制原则嵌入内控体系中,部门在低值耐用品报账时,将资产系统中打出来的低值耐用单附上作为附件才能报销,缺乏这个单子就报不了账。这样控制的话,低值耐用品都会登记在资产系统中,达到低值耐用品管理的目的。

全面绩效管理包括绩效目标设定、事前绩效考核、过程绩效考核、绩效评价和评价结果使用,而日前在事前绩效评价和评价结果使用上普遍比较薄弱,还存在事前绩效目标设定质量不高,过程绩效评价流于形式等问题。

1.4 将内部控制建设与全面绩效管理对立

有人认为,内部控制是一个约束性管理工具,是强调规范的,而过程的规范必然会影响到效率。全面绩效管理强调结果导向,是强调目标实现程度的,二者是对立的,认为内部控制必然影响绩效,降低工作效率。这种认识是错误的,错误的认识必然影响到工作的落实。实际上,内部控制建设与工作绩效是辩证统一的关系,内部控制建设取得实效的成果是规范管理,规范管理包括制度明确,流程清晰,在这个基础上,反而能提升效率。全面绩效管理也包括过程规范性

的管理,过程管理的规范性是绩效评价的重要内容。而且规范、风险可控的管理过程,是实现高质量绩效目标的重要保障。所以二者都是围绕高校和战略规划和核心目标实现设计的重要管理工具,二者目标是一致的,是实现目标的重要两个方面,是辩证统一的。

2 基于全面加强内部控制建设环境下的全面预算绩效管理策略

2.1 提高认识

加强对内部控制和全面绩效管理重要性的认识,并且破除对二者的一些不正确认识,是系统推进相关工作的第一要素。首先加强对单位领导层的宣传,让单位一把手重视内控建设和全面绩效管理。其次要加强对主要部门人员的培训,使主要参与单位人员提高认识,明确工作内容和任务。最后还应注重采取多种形式加强对全校教职工的宣传培训,只有全员参与,才能保证内控和绩效管理的有效执行落实。

2.2 针对高校自身特点,健全内部控制制度

高校跟企业不一样,企业具有营利性。高校业务特点是公益性、非营利性。每个高校具有自己不同的发展特色,应该根据自身特色制定适合自身发展的内部控制制度,并且随着外部环境的变化、经济业务活动的调整,高校也应该不断调整规整制度和业务流程。

2.3 健全适合高校自身特点的全面预算绩效管理体系

建立全面预算绩效管理体系,为高校全面实施预算绩效管理提供重要保证,在此基础上还需要重视业务管理、监督问责以及工作考核等内容。首先,高校在业务管理工作中应根据绩效评价结果对具体业务进行内容完善和流程优化,从而保证绩效评价结果与预算安排和政策调整相适应。其次,要做好绩效评价反馈工作,落实绩效整改责任机制,加强往年预算绩效管理评价结果应用,不断修正预算绩效管理指标体系,为后期制定绩效目标和预算安排提供依据。最后,为确保预算绩效管理工作高质量开展,在工作考核方面应引入激励机制,将预算绩效评价结果与考核制度、用人制度、薪酬制度等相结合,强化预算绩效评价结果的刚性约束作用,从而充分体现预算绩效管理的目标要求。

2.4 加强信息系统建设

信息化系统可以将内控的理念、流程、方法等因素通过信息化的手段固化在信息系统中,从而实现内控管理的系统化、常态化,通过信息系统的建设,不仅可以将结构化的数据高效对接传输,还可以实现“业财一体化”管理。高校应对已有的信息系统进行升级、完善,补充缺失的控制模块,对尚未实现信息化管理的业务,尽快建立健全相关业务信息化系统,为数据的对接和共享提供基础。同时,对子系统进行必要的整合,以统一的口径、标准将各模块间的数据整合衔接,进一步实现数据的交互和共享,减少数据壁垒,提高信息沟通的效率。充分利于信息系统的准确性、时效性和相关性,降低人为出错的概率,动态掌握预算指标、执行情况、资产的存量和增量等数据信息,为经济活动提供更加合理、科学的决策依据。

2.5 加强内部控制评价考核和绩效评价结果的使用

内部控制评价是指内部控制执行效果与内控目标实现的保证程度。内部控制的有效性是内部控制体系的重要组成部分。内部控制有效性分为内控设计有效性和内控运行有效性两方面,设计有效性是在内控建设时设计是否能有效防范风险,内控运行有效性是否严格执行了内控程序。加强绩效评价结果使用,增强激励和约束

作用,建立绩效评价结果与预算安排和个人绩效挂钩的机制。

结束语

在国家治理体系、治理能力现代化背景下,教育治理体系现代化的重要性尤为凸显,高校内控建设和全面绩效管理是教育治理体系的重要组成部分,而高校内控体系建设和全面绩效管理是一项长期、复杂、动态发展的系统工程,面对新挑战、新形势,高校应该在变化中求发展,与时俱进,顺应时代潮流,不断完善优化自身内控体系建设,推进全面绩效管理,为完善教育治理体系现代化,规避经济活动中的风险,提高教育、科研的治理水平,为教育领域实现新百年建设目标保驾护航。

参考文献

- [1]张瑞敏.高校预算绩效管理框架体系设计探究[J].行政事业资产与财务,2021(12):20-21.
- [2]陈晶晶.浅谈高校预算绩效管理探析构建[J].财富生活,2021(10):183-184.
- [3]张颖萍,张琳梓.高校内部控制风险与对策研究[J].商业会计,2021(09):57-60.
- [4]于佳明,赵敬予,李佳骏.浅谈高校全面预算绩效管理问题及对策[J].行政事业资产与财务,2021(07):44-45.
- [5]李霞.浅谈预算绩效管理下高校如何加强内部控制建设[J].就业与保障,2020(01):147.