

浅谈高校专项资金内部控制体系构建

陈咏梅

(内蒙古科技大学包头医学院, 内蒙古 包头 014040)

摘要:高校作为我国自主研发和创新体系的重要组成部分,近年来赢得了前所未有的发展机遇。国家及地方各级财政加大了教育与科研经费的投入,用以改善校园环境,引进专业人员和提高科研实力等。普遍以专项资金的形式投入经费,随着专项资金投入规模的扩大,必须加强高校专项资金管理,形成完善的预算、内控、绩效管理体系,全过程监督专项资金的使用,提高专项资金使用管理水平。

关键词:高校;专项资金;内控体系;建设措施

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2022.24.050

当前高校专项资金管理中存在管理体系不完善,专项资金预算、内控、绩效意识不强等问题,使得高校专项资金管理面临着一定的风险。为此,本文从高校专项资金管理的特点与体系构建的内涵出发,明确指出高校专项资金内控体系建设中存在的问题与优化措施,着力构建更加科学和有效的高校专项资金内控管理体系^①。

1 专项资金的概念分析及使用原则

专项资金主要指人员和公用经费以外,用于高校建设和发展的资金。专项资金包括:基本建设专项资金、中央支持地方专项资金、内涵发展建设专项资金、教育专项资金、科研专项资金、奖学金、助学金等。专项资金有着资金量大、目标明确、政策性强、社会关注度高的特点。

专项资金的使用要遵守专款专用、优化管理程序,实现专项资金有效追踪,实时传递专项资金信息等原则,保持专项资金使用的合规性、时效性和专用性,防止出现专项资金被挤占挪用、资金浪费、管理使用不当,绩效管理可操作性不强等问题。建立高校专项资金管理体系,完善高校专项资金从预算、内控、绩效全过程的监管机制,以发挥专项资金最大效益。

2 高校专项资金内控体系的现状分析

2.1 内部控制环境有待优化

随着高校专项资金数额的不断增加,重大工程项目的深入推进,各方面未能充分重视和参与专项资金管理,缺乏对专项资金管理内控的深刻认识,未能构建良好的内控管理工作氛围。暴露出专项资金管理不当的问题,存在突出的内控环境方面的问题。例如一些高校在内控管理建设方面重视不足,专项资金内控制度不健全,缺乏内控机构,内控岗位设置不科学,内控管理体系运行不畅通,不注重加强日常内控管理。虽然高校围绕专项资金使用建立了审批制度,但是缺乏内审的标准和运作流程,有时审批人与项目的具体执行人之间信息沟通不及时。例如,高校级别的内控委员会未能直接参与院系主导的奖学金、助学金、免费定向生专项资金的监督管理,各院系或

直属部门缺乏必要的对接岗位,有些高校财务部门没有设置专人对项目资金进行内控管理,以致票据审核、监督与检查存在漏洞,存在真票假用的情况。

2.2 内控工作可操作性较低

高校专项资金多用于科研项目和基础设施建设,国家教育部、财政部等明确规定高校必须严格按照建设规划和科研项目进展情况申报专项资金,真实填报相关数据信息,高校自筹资金项目也应当进行专项评估,以确定项目合理性,为此需要根据项目经费管理建立完善的评估机制,切实提高专项资金使用评估的科学性。但是,部分高校存在重经费申报和轻项目管理问题,内控部门和一些归口单位未能把加强专项经费管理作为工作重点,忽略了经费到位之后的项目实施与管理^②,内控机制不够完善。例如,在预算编制时操作人员的水平参差不齐,有时为了多争取专项资金脱离了高校发展规划,填报的金额远超实际预算。还有的预算编制简单粗糙,不利于后期的预算实施控制。内控管理部门缺乏强有力的内控程序与工作方法,履职过程中仅仅依靠统计、汇报和督办等传统方式,没有科学的定量指标,无法细化对具体业务环节的绩效评价。

2.3 过程控制存在着薄弱环节

目前,部分高校的内控管理还存在薄弱环节,以至项目资金管理缺乏有效的事前、事中和事后控制,导致内控制度执行力差。例如,内控部门在立项阶段缺乏专项资金使用的事前评估,未能及时组织专家对项目的可行性与合理性进行论证,未能全面审核项目预算,导致后续内控管理缺乏依据。例如,学校各部门在项目可行性分析环节使用了一些数据不准确的材料,未能将这些材料纳入内控范围,致使项目执行环节对项目跟踪的不足。在项目运行中存在内控制执行力差问题,部门之间存在有关项目管控责任相互推诿的问题,尤其是执行周期较长的项目存在内部管控松散的问题,很容易造成项目资金的使用风险隐患。有些部门未能按照预算审核专项资金使用

情况,未能发挥风险预警系统的作用,项目资金内控存在头痛医头,脚痛医脚的问题,缺乏内控管理的长远规划,内控建设缺少长远规划和分阶段的实施重点。内控部门有时缺乏对一些已经结束项目但仍有结余的专项资金及时申报,未能逐项审核项目资金的花费情况,未能运用大数据技术对同类项目资金使用情况进对比分析,无法找出专项资金内控体系需要加强建设部分,不能围绕项目实现内控管理升级,影响了后续工作的开展。

2.4 信息沟通传递不及时问题

为了保证专项资金的规范使用,消除资金使用中的风险隐患,形成强有力的监督控制体系,还要及时沟通专项资金在使用中的各类信息,实现财务部门和归口部门的信息有效沟通。但目前部分高校的内控信息共享平台建设滞后,虽然高校财务管理系统得到了持续的升级,但是财务管理系统和各项项目归口管理部门信息交互性不高,不能在统一平台进行专项经费数据共享,无法及时回复资金使用绩效考评信息,使得一些关键性数据未能及时相互传递,有些部门又未及主动反馈专项资金使用情况,学校内控监督委员会,高教管理机关和财政机关未能基于信息化平台充分掌握高校专项资金的具体使用情况和风险点。消除专项资金管理信息传递障碍,构建具有信息实时传递功能和智能化分析功能的专项资金内控评估管理平台,对于加强高校专项资金的日常监督管理,形成完善的内控管理运转机制,发挥各方面内控作用具有重要意义。

2.5 内控绩效评价体系不够健全

缺乏强有力的内控绩效评价机制,内控管理较为被动,未能及时进行自我审视、自我反思和自我管控,是造成高校专项资金监管不力,存在专项资金风险隐患的主要原因。目前,我国部分高校还缺乏主动监管机制,一些绩效考评缺少严肃性,个别项目存在资料提交不全的情况,导致绩效评价的客观性不足。例如,有些高校项目的自评报告未能体现项目建设的标志性成果和项目实施的效益,项目中有关专利、科研、竞赛和社会服务等表述的都较为空泛,缺乏量化的依据。专项资金如何使用,建设项目的进度如何,都无法得到有效控制。有些高校的监管部门仅注重日常监管,未能出具规范性的绩效考评报告,存在绩效管理形式主义的问题,专项监督也往往采用事后监督的方法,并未能形成事前、事中预警的机制,没有及时向财政部门或相关领导反馈内控绩效情况。

3 优化高校专项资金内控管理的措施

3.1 强化内控管理制度建设

为了更好发挥高校专项资金的实际效用,消除专项资金使用过程中的风险隐患,应当全面加强内控管理制度的建设,形成良好的高校专项资金使用管理环境。做到高校重大科研项目,基建项目及一般项目,从立项的申请、建设项目的周期、投资额度等方面制定专业资金管理

制度,全面加强专项资金的细节控制,根据高校的特点找出内控管理的薄弱环节,强化内控制度的执行力。进一步明确各部门、单位之间的内控权责,建立健全内部治理的工作机制,保证各部门、单位监督控制的有效执行。内部控制制度建设还应当把重点放在完善内部审计、内审岗位轮换、职责分离等方面,重视建立健全内控信息的采集制度,明确各类专项经费内控审计的重点,加大实时项目经费流转信息的审计制度建设,从而及时发现问题和纠正错误。高校各专项资金管理和使用部门更应当结合自身的管理目标和分工职能,认真落实国家教育部、财政部出台的《中央支持地方高校改革发展专项资金使用的要求》等文件规定。在内控制度建设中充分融入有关立项依据、项目实施意义、用款计划等内容,从而保证内控制度的可操作性。

3.2 大力完善风险控制体系

高校专项资金内控体系建设的根本目标是降低专项资金的使用风险,形成综合化、体系化、过程化和标准化的风险控制机制。为此,高校应当本着对学校和政府负责的态度,建立更加完善的专项资金使用风险评估体系。首先,广泛邀请行业专家、财政管理部门、政府专项资金审批部门,就高校的改扩建工程,重大科研等项目的资金需求,是否能取得如期效果,是否存在重大的项目失败风险等情况,进行前期可行性论证工作。其次,高校也可引入专业的项目评估团队,建立更加完善的项目风险评估与优化机制,从而全面加强项目风险预测,及时进行风险判断,改变风险评估的被动状态。全面加强控制工作,发挥专门审计部门的作用,由内控人员协调多个职能部门进行全面内控管理。最后,财务部门与项目建设部门应当共同执行预算控制任务^[9],预算是在内控管理的主线,也是控制风险的依据。纪检部门与项目管理部门和校级领导小组综合进行绩效评估,实现对专项资金管理的全过程监控。成立专门的内控及绩效机构对项目资金的使用方向、具体要求、使用评估标准进行审核控制。风险评估的关键在于准确预判,把握项目的管理风险与财务风险,消除风险控制不到位的情况,随时跟踪外部政策变化和内部管理不善带来的风险。例如,加强绩效目标的设置,让风控人员有据可依,并且对专项资金使用全过程进行监控,做到季度、年度监控,重视预算执行的事中评定等。

3.3 逐步优化内控管理体系

高校专项资金内控管理建设最终还是为教育教学服务的,不仅需要各级管理部门参与到专项资金的内控管理工作当中,而且同样需要广大师生和教职工参与其中。重视加强项目资金使用的后续评估工作,对发现的问题要及时跟踪,及时完善相关的整改机制,从而让绩效评价落到实处,使绩效评价贯穿于项目的全过程。值得注意的是,内控管理应当给予相关部门一定的自主权,强调各级部门承担一定的内控责任,并且在此基础上完善问责机

制与激励办法,逐步形成综合性的内控体系,赋予相关方以内控主动权。为此,高校还要从专项资金审批管理现状出发,在高校内部建立专项资金使用内审委员会,全面建立专项资金使用的立项、预算、支出的集体讨论机制,谨防专项资金使用缺乏内控监管的问题。在具体项目运行过程中还要提高资金的精细化管理水平,形成良好的内控工作氛围,促进各相关方积极参与专项资金的内部控制管理。例如,在高校各部门和归口管理单位设置项目管理部门和专职预算审核内控人员,推动专项资金内部控制制度的有效落实,及时收集上传专项资金使用信息,提升项目运行过程中的资金监管的效率。内部控制制度的建设还要符合高校发展规划,明确阶段性的监督重点,积极采用科学的专项资金审计和风控模式,必要时邀请第三方审计机构对项目资金进行专门的审计,从而真实反映专项资金的使用情况,实现内审与外审相结合,有效防止内控工作漏洞,并且针对审计的专业性和真实性对相关内控制度进行优化改进^[5]。

3.4 加强内控的信息化建设

高校专项资金内部控制管理涉及多个部门,需要围绕着重大项目的运转周期建立动态化的内控监督机制,既要保持各方面的紧密配合,及时传递有关工程项目的数据信息,又要打破财务部门与资金归口管理部门的界限,形成预算管理部门、财务控制部门、项目承接部门的紧密配合,形成强有力的对话互动机制,消除信息壁垒的障碍。为此,高校还要开发专项资金使用信息共享与监管平台,通过信息技术手段及时向相关方公开有着工程项目的资金使用信息,实现相关信息的广泛共享。发挥大数据技术作用,依托专业和创新性的管理模式对专项资金使用情况进行数据分析,从而有效防范专项资金被挤占挪用的风险,并且将项目的关键环节纳入监控体系,全面提高信息监控的有效性。例如,近年来安徽工程大学在专项资金内部控制建设方面卓有成效,采用“以评促建”的方式全面加强专项资金内控建设,于2021年通过公开招标形式开发《安徽工程大学内部控制咨询系统》建设项目,着力开发具有数据分析功能的智能化内控管理平台,进一步提升内控管理系统的可视化与智能化操作水平,构建了各方面可以及时沟通信息的共享平台,实现专项资金数据信息的实时监控,加强专项资金使用的全过程控制,进一步实现了专项资金控制的专业化运转。

3.5 加强内控评价结果应用

高校专项资金内部控制管理评估不仅要找出资金使用的漏洞,还要及时将相关信息反馈给有关部门,从而为进一步优化高校重大项目预算管理制度,完善资金的运转监控体系,提高资金的使用效率等提供服务。为此,还要提高内控审计部门工作的独立性,形成及时的信息反馈机制,及时有效避免各种风险因素。加强监督考评机制的完善,把监督评价结果作为资金划拨或项目变更的重要依

据,从而及时对不合规项目进行资金收回,提升资金配置的效益与收益。发挥内控结果的作用,还要规范项目验收与绩效评价管理方法,科学使用定量与定性评估方法,强调评价指标因地制宜,能够根据内外部环境的变化科学定立具体指标,针对不同类型的项目编制多层次、多元化和适应性强的评价体系,综合考评多种影响因素,从而进一步发挥绩效评价结果的实用价值。内控绩效评估还应当具有主动评估意识,重视把握阶段性的绩效评估工作重点,及时出具结论性绩效评估报告,发挥其督促各方整改的依据作用。

4 结束语

专项资金内部控制管理应当成为高校一项常态化的工作,发挥专门内控机构的作用,构建各方面紧密配合的体系,明确专项资金内部控制管理责任分工,细化具体的内控工作流程,建设信息化的内控信息传递机制,全面加强专项资金使用绩效评估,实现高校专项资金的高质量使用,保证高校重大项目的顺利进行。

参考文献

- [1]李茹,宋碧艳,李鹏,鲁明,王学娟.“双一流”引导专项绩效评价研究[J].教育财会研究,2018,29(2):20-26.
- [2]周艳秋.高校财政专项资金管理中存在问题和对策的探究[J].时代金融,2018(4):198-199.
- [3]李国友,王灵.高校内部控制实务研究[M].长沙:中南大学出版社,2018.
- [4]邵积荣.高校经济活动内部控制研究[M].广州:羊城晚报出版社,2017.
- [5]王美玉,郭玲娜,张玥莹.基于内部控制下的高职院校专项资金管理探讨[J].阜阳职业技术学院学报,2017,28(2):71-74.

作者简介:陈咏梅(1974-),女,汉族,内蒙古阿拉善人,本科,会计师,研究方向:资金管理。