

财政财务审计在事业单位财务工作中的应用

罗华丞

(中国人民大学,北京 100014)

摘要:在反腐倡廉的大背景下,本文针对事业单位审计工作所面临的困境与改善建议进行阐述。本文提出三种改进模式,分别是加强法律法规的健全与使用、单位审计工作责任制以及财政部门作为推进的关键力量。

关键词:事业单位;财政财务审计;标准建设

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.33.025

1 财政财务审计在事业单位工作的改革背景和意义

党的十八届三中全会明确指出:“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府。”十八届四中全会则进一步强调了内部控制建设在依法治国体系下政府机关应用的重要性,保障单位决策、执行、监督三权分立,各司其职,相互牵制,并要求将经济业务流程中的内部控制问题通过法律来约束和完善。行政事业单位接受社会公众的委托,掌握着公共资源的管理权,是社会公共管理的重要组成部分,若其出现效率低下甚至贪污腐败等违规违纪行为,社会公众也就是委托方的合法权益将很难得到保障。所以,行政事业单位必须建立健全有效的内部控制体系,来切实防范风险和预防腐败,保障公共资源和公共资产的合理高效使用,提升为人民服务的质量和效率,以实现国家治理与单位治理的共同目标。

2012年12月财政部发布的《行政事业单位内部控制规范(试行)》(以下简称《单位内控规范》)标志着我国行政事业单位内部控制真正开始形成制度体系,该规范要求的正式执行日期是从2014年1月1日起,可以说发展的时间并不长。随着我国推进依法治国体系不断完善脚步,行政事业单位内部控制近几年开始蓬勃发展,其内涵和外延不断地走向更加全面的方向。然而,与企业的内部控制体系建设相比,事业单位涉及的情况特殊。因此,需要对其进行内部控制审计以推动各单位内部控制体系的建设和完善,督促其高质量、高效率的履行公共受托责任,切实防范风险及预防舞弊,建立服务型政府,提高政府公信力。而且,《单位内控规范(试行)》中第六十四条规定:“国务院审计机关及其派出机构和县级以上地方各级人民政府审计机关对单位进行审计时,应当调查了解单位内部控制建立和实施的有效性,揭示相关内部控制的缺陷,有针对性地提出审计处理意见和建议,并督促单位进行整改。”这明确表明了政府审计对行政事业单位内部控制进行外部审计的要求。

时过境迁,现代审计经过发展之后,内部控制审计在审计领域的地位已然和财务报表审计不相上下。然而,与

相对成熟的企业内部控制审计相比,行政事业单位内部控制审计还有待完善。而且目前,相关度较高的文献研究还比较少,仍然处于行政事业单位内控审计概念框架、审计主体、审计目前存在的问题、审计的重要性等起步阶段。要想切实推动行政事业单位内部控制审计的顺利落地,来改善实务工作现状,当务之急就是对其审计标准进行系统的理论研究,进一步丰富我国的内部控制审计理论体系,为审计人员提供明确的指导。

由于一些行政事业单位内部控制标准不高,审计人员在实务工作中缺乏足够的参考依据。因此,从审计标准建设的角度出发,有助于为审计人员在实务工作中遇到困难和疑惑时指明方向,解决一些重大现实问题,提升审计效果,达到以评促建的目的。同时,伴随着单位内部控制审计的规范执行,各单位内部控制的完善也将得到质的飞跃。有效的内部控制意味着行政事业单位可以更好地履行公共受托责任,促进公共资源的高效、合理适用,社会公众在其中得到更优质、更迅捷的服务。彼时,各行政事业单位的影响力也将得到更广泛的传播。

2 事业单位内部审计存在问题的原因分析

2.1 对内部审计工作的认识存在偏差

由于事业单位一般不以盈利为目的,不从事生产经营活动,经费来源主要为财政拨款,经费收支为国库集中核算,这就使得一些事业单位领导者轻视内部审计的作用,将内部审计简单化地理解为与纪检监察工作等同,作用认识上存在偏差。同时,由于审计工作客观上具有查找业务环节漏洞,提出问题的内在要求,就与单位责任人或业务管理人员存在冲突,进而容易使其产生消极抵触的心理,工作配合的积极性不足。

2.2 内部审计受到客观因素制约

首先,重业务轻管理。在我国行政体系中,事业单位普遍承担卫生、科技、教育等具体的社会管理职责,组织价值体现在核心业务上,其承办的主要业务是社会公众对其单位形象、功能、作用的直接印象。因此,事业单位领导者对核心业务的发展重视度不言而喻。受此影响,在内部审计中审计范围也更侧重于考察评估具体的业务经办

情况,对组织管理目标实现、内部治理结构优化关注不够。其次,审计整改力度不足。由于内部审计机构设置、人员管理受本单位管理,自身的独立性相对较弱。审计成果易受人为因素干扰,导致审计监督职能弱化,不利于促进内部管理功能实现。

2.3 对内部审计人才和技术建设重视程度不足

首先,独立自主是审计的灵魂,是审计职能得以发挥的重要保障。然后在实际工作中,一些事业单位内部并没有设置专门的内部审计部门,也没有建立常态化、全职化的审计人才队伍,在需要进行审计工作时再临时由人事、财务及纪委等部门,抽调本系统内各岗位业务骨干组建审计组。这使得内审人员缺乏审计专业机构依托,任务完成后没有了接触审计实践案例的机会,返岗开展原工作后自主进行审计知识学习的可能性微乎其微。其次,人才供需不平衡。内部审计高层次人才供给不足,这也与我国高素质的审计人才缺口较大不无关系。高校审计专业毕业生就业率较高,而选择继续深造成为高级审计人才的比例较低。与此同时,事业单位在初始招聘本单位人员时,多根据管理岗位和技术岗位缺漏情况进行,专门针对审计专业设置岗位不多。首先,制度建设关注度不足。我国行政事业单位内部审计长期以来依据《中华人民共和国审计条例》、财政部的指导意见等法律法规开展监督工作,一些事业单位内部更多地将内部管理制度建设的重心放在业务管理、财务规范等方面,忽视了结合自身管理需要和业务需求,对内部审计制度没有进行有针对性的规划制定。其次,信息化程度较低。在数据化时代,事业单位响应行政职能转变升级要求,采取“互联网+政务服务”等信息化技术进行服务升级,但内容更多地集中在业务管理上,在内部审计方面的创新应用不足,审计方式方法未能充分利用到现代计算机科学技术,致使内部审计信息未能得到充分挖掘运用。

3 基于审计标准建设角度提出改善困境的建议

3.1 出台相关制度供相关单位参考

由于国家发展规划、客观地理位置、自身职能特点等综合因素的影响,所以各级各类型的行政事业单位性质和规模拥有一定差异,相应的内部控制制度内容也就有所差别,所以本文建议各行业主管部门参与到制度的建设中,率先根据行业自身的情况与特点出台内部控制建设的指南,起到引导作用,为下级各单位指引方向和奠定基础。

以高校为例,目前我国高校主要分为四种类型,分别是研究型大学、教学研究型大学、教学型本科院校、专科和高职,即便是同一类型的高校之间也或多或少存在着差异。对于高校来说,《单位内控规范》和教育部颁布的《教育部直属高校经济活动内部控制指南(试行)》属于通用性的规范,在此基础上,江苏省和黑龙江省教育厅出台进一步的内控指南为本省高校提供指导。从两省的高校

内部控制指南可以看出各省对所辖高校内部控制体系建设的重心以及目标存在一定的差异,比如,江苏省内部控制建设指南中重点强调了内部控制环境的相关要求,而黑龙江省则更注重业务层面流程的梳理,提供了详细的说明,以供各高校参考。因此,行业主管部门应当根据自己所辖地区特点出台进一步的内部控制指南,让下级高校清楚地知道自身内控建设所需要到达的底线。高校作为行政事业单位中数量庞大一类,具有巨大的参考价值,其他各行业主管单位出台的内部控制建设指南也将成为下级各单位建设内控制度时的依据,推动各单位制定出符合单位实际特色与需求的制度。各行业主管单位出台的内部控制指南同样属于审计标准之一,因此,提议各地各行业主管单位能够尽快出台适合本行业本地区的指南,引导下级单位开展内部控制建设的工作。

3.2 建立财政财务工作审计工作责任制

各级行政事业单位自身的不懈努力在整个内控规范、完善的过程中是至关重要的,积极将行业主管部门出台的指南与自身单位情况进行完美的整合,推动共性和个性部分的完美衔接。《审计署关于内部审计工作的规定》中明确内部审计应当帮助单位制定和完善相关管理制度,建立健全内部控制措施并对其进行审计。因此,内审部门应该在本单位健全内部控制制度的过程中担负起应尽的职责。完善的单位内部控制体系,离不开领导、各部门负责人以及员工的全面参与,涉及单位层面和组织层面所有业务,无论是经济活动还是非经济活动。内控工作需要组织专业的人才形成独立的委员会,具体由单位财务部门牵头,单位领导为其主要负责人。

内部控制委员会负责制定建设的总体要求以及工作部署,协调统筹各部门之间相互积极协助配合,真正将其建设成内部控制体系最优的“理想化状态”,而不是流于形式,并对内部控制建设效果负责。内审部门具有独立性要求,不适宜作为牵头部门,但应该肩负起责任,及时从专业化角度对单位的内部控制进行评估并提出完善建议,确保内部控制建设方案做到“横向到边,纵向到底”,推动单位层面、业务层面及评价监督中所有控制框架的建立及流程的梳理,不留死角和盲区。同时,在建设过程中,内部审计部门可以提前梳理单位内部控制的流程,为内部控制专项审计和其他项目的审计工作奠定坚实的基础。总之,在相关法律法规的大框架下,各级行政事业单位完善的内部控制制度可以通过两种模式进行建设,分别是当地财政部门联合审计机关部门从外部进行推动和单位内审部门作为牵头部门在行业主管单位的指导下进行内部建设。无论哪种模式,都需要相关部门和单位自身整体的努力,才能完成行政事业单位内部控制审计标准的最后一层面,为审计人员提供与“认定”进行比对的依据,而且这一层的依据更加的细致,贴合单位的自身情况。内控审计的顺利执行,也就意味着各单位提供公共服

务的效率和效果得到提升,进而社会公共的合法权益得到保障。

3.3 提议当地财政部门作为主要推动力

财政部门应当担负起责任,充分发挥其职能,作为单位外部的主要推动力,帮助各行政事业单位建设完善的内部控制体系,从而提高其履行公共受托责任的效果,合理保障社会公众的权益。原因主要有以下三点:第一,认真学习十八届四中全会相关内容并高标准地执行到位的需要。加强政府拨款的全流程监管,严格监督确保国有资产保值增值,密切关注投资与招标采购的合规性,重要部门不相容岗位分离等,这些都是《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明文给出的具体要求,也是政府优化内部控制,强化内部监督决心的体现。财政部处于政府资金管理的中心地位,不仅要以身作则,还要做好内控制度建设的领航者,明确提出“以评促建”的思路,要求各地财政部门以“钉钉子”的精神将内部控制工作向所辖地区各级行政事业单位拓展,实现内控体系建设工作的全面覆盖,而且对实施效果进行负责,而不是使制度规范成为一纸空文。第二,财政部门职能特点决定其这一使命。因为,各单位都围绕“预算管理为主线、资金管控为核心”来建设内控体系,而财政部门作为行政事业单位财政预算和资金的直接监管机构,是保证财政资金合理使用的重要关口。因此,财政部门有权利和义务作为行政事业单位内控体系规范建设的主要推动力,提升所辖地区各级单位内部管理水平,防范风险和预防贪污腐败,保障财政资金得到合法、合规、高效使用,值得社会公众的信任与托付。财政部门在此基础上,还可以根据各级单位财务报表反映的真实数据,来合理配置财政资金。第三,行政事业单位内控体系建设的进一步完善需要财政部门的推动。2018年8月17日,根据财政部公布的《2016年全国行政事业单位内部控制建设分析报告》可知,当前很多单位在推进内控建设时存在阻力,比如许多单位缺乏高素质内控人才,部分单位对于风险管理缺乏足够认识,部分单位较低的信息化水平难以支撑有效内控,单位内部岗位设置有待完善且权责划分不太明确,单位部分成员对于内部控制建设积极性不强。各单位难以依靠《单位内控规范》对自身内部控制制度进行进一步改善时,就需要各地财政部门发挥外部的推动作用,加强各个单位内部控制数据的分析利用,针对各单位的内部控制缺陷切实做好分类指导和监督检查。

3.4 强化内部审计人才队伍建设

出具高质量的内部审计报告,离不开专业过硬、政治站位坚定的高素质审计人才。因此,要采取有效方式强化内部审计人才队伍建设,满足审计工作需求。首先,设置独立的内部审计机构。内部审计机构独立自主的开展工作是内部审计功能作用有效发挥的基本要求。内部审计机构应在事业单位负责人直接领导下开展工作、汇报成

果,避免与本单位其他部门之间的隶属关系,有独立的人员编制及财政预算经费,使审计人员免受内部各方利益因素影响,降低审计风险。其次,搭建专职专业的内部审计人才队伍。部分事业单位在未设置独立内部审计机构和专门审计队伍的情况下,内部审计组及成员为审计任务而聚,因任务完成而散,“审计工作者”这一兼职身份也随之撤销。这就使得审计人员缺乏进一步学习获取审计知识技能的积极性和主动性,更多时候只需在审计任务开展前突击学习即可,不利于审计人员整体素质的提升。因此必须搭建专职审计人才队伍,一方面可以从单位内部选拔业务技能精湛、政治站位坚定的人员。另一方面要招聘录入审计专业人员,从基层开始培养审计人员,打牢团队基础,降低审计工作沟通成本。最后,开展内部审计人才培养。开展长期有效的审计专业理论知识培训,给予充分的内部审计工作实践,在实践中不断提升工作水平,更好满足审计工作需要。同时,要完善审计人员内部晋升机制,构建层次有序、年龄结构均衡的人才梯队。

4 结束语

综上所述,在我国社会主义现代化建设新时期,事业单位将承担更为艰巨的公共管理任务,要更好地实现自身战略目标,离不开内部审计发挥作用。而面对实际工作中内部审计存在的突出问题,要求事业单位要持续提升对内部审计工作的重视度,注重内部审计职能拓展发挥,强化审计人才队伍建设,抓好内部审计制度建设等工作,如此才能更好地促进内部审计工作高效健康发展,推动事业单位组织管理优化,最终增强我国社会治理法治化、智能化、专业化水平。

参考文献

- [1]杨敏.企业政治关联和提高审计质量完善监督机制[J].现代企业,2022(03):91-92.
- [2]吉利,牟佳琪,董雅浩.环境规制、异质性企业环保投入策略与审计费用[J].财经论丛,2022(03):56-67.

作者简介:罗华丞(1992-),男,汉族,籍贯:云南省昭通市,本科,研究方向:财务金融。