

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.22.049

# 事业单位预算管理问题及对策探讨

牛 静

(北京市水务建设管理事务中心,北京 100036)

**摘要:**在财政收支持续处于紧平衡态势的大背景下,随着市场经济体制的不断完善,全面预算管理的改革要求持续深化,预算管理对于财政资金的运用和促进在社会经济发展中的作用至关重要。增强预算管理意识,规范预算编制体系,强化预算约束力度,提高资金使用效益,实施全面的绩效考核管理,是保障事业单位正常履职的重要基础。落实事业单位预算管理改革,要从事前、事中、事后各环节加强监督控制,通过落实全方面、全过程、全覆盖的预算管理,有助于提升财政资金使用效率,促使事业单位公共服务水平得到提升,确保各项财政政策得以落到实处。但是,当前受诸多因素影响,事业单位在预算管理方面虽通过不断探索,在预算意识、预算编制、预算执行、绩效考核等方面均得到很大提升,但存在的问题也日益突出,这些问题阻碍了事业单位的履职质量及效率,亟待解决。本文主要从事事业单位预算管理的重要性入手,对其存在的问题深入分析并针对性地提出相应解决对策,希望能为完善事业单位预算管理提供参考与借鉴。

**关键词:**事业单位;预算管理;问题;思考

## 一、事业单位预算管理的重要性

(一)突出统筹,避免闲置与浪费,财政资金得以合理利用

事业单位通过预算管理全覆盖,掌握各部门对于财政资金的需求状况,是提升财政资金使用效率,实现优化预算资金合理配置,从而提高单位综合效益的重要手段。强化预算资金统筹力度,应以预算编制为切入点,提升预算编制合理化、科学化水平,强化预算项目事前评审,严格预算执行监督考核机制,切实规范财政资金使用,提升财政资金使用效率。

(二)厉行节约,优化财政支出结构

事业单位通过预算管理全覆盖,控制各部门对于财政资金使用支出情况,最大限度减少单位运行的成本支出。在政府过“紧日子”的大背景下,从严从紧安排各项财政支出,按照项目的轻重缓急和成熟度安排预算,特别是加强预算项目事前评审、事中监督、事后考核,及时纠正偏差,保证预算执行效果,推动预算绩效分析及效果应用,强绩效、补短板,大力削减低效无效的财政支出。

(三)强化约束,确保单位各项职能有序高效开展

事业单位通过预算管理全覆盖,进一步强调预算对于部门履职尽责的约束力。根据新修订的《预算法实施条例》,各部门负责编制合理准确的预算草案。同时,还要对预算管理的全过程、全方面进行监督考评,既要明确各部门在预算管理过程中的责任,又要充分发挥预算管理在各事业单位履职尽责中的作用。各部门是预算执行的主体,并对执行结果负责,规范预算资金支出,实施预算绩效监控,开展绩效评价分析。通过对事业单位预算管理的不断探索,以新修订的《预算法实施条例》为契机,敦促各事业单位搭建起科学、合理的预算管理体系,确保单位各项职能有序高效地开展。<sup>[1]</sup>

## 二、基层事业单位预算管理过程中存在的问题

(一)预算管理意识薄弱

一是事前预算资金申请。预算项目的资金主要来源于财

政拨款,有项目需求就向上级部门申请,资金申请往往容易得到满足。由于预算资金轻而易举获得,所以部分预算执行人员在资金使用过程中缺乏节俭和风险意识,甚至只关注预算执行进度是否按时完成,忽视项目绩效是否如期落实等问题。二是事中预算执行各部门配合度较差。预算执行应是财务部门牵头,各部门积极配合,“集体参与”的模式。但在实际工作中,部分职能部门认为预算管理应是财务部门的责任,缺乏沟通配合,存在只要按时报账就完事大吉的思想,致使预算资金使用难以得到有效监督,预算执行常常处于被动地位。三是事后绩效考核实际效果较差。单位内部各个部门之间职责划分不够合理,将预算管理与绩效考核分割成两项工作。预算管理是财务部门的工作范畴,而绩效考核往往则纳入行政或职能部门的业务范畴,懂预算的不懂业务、懂业务的不懂预算,长此以往,预算资金未能得到优化配置,工作任务未能得到具体落实,致使预算与绩效处于“脱节”状态。<sup>[2]</sup>

(二)预算定额设置不够精准

年度预算应结合当前国家宏观经济政策走向和财政政策方向,根据财政经济形势、财政收支状况等,统筹提出年度预算安排。但目前预算申报环节,特别是基本支出预算中公用经费申报时,大部分科目是根据人员数量、办公面积等基础数据定额自动生成,与基层事业单位实际情况贴合不够紧密,缺少灵活性。例如商品服务支出中的物业管理费、取暖费是根据办公面积自动生成的公用经费定额项目。但在实际预算执行过程中,部分事业单位的办公用房属于商业租用,又处于繁华地段,物业管理费、取暖费的费用较高,而另一部分事业单位的办公用房属于无偿使用本系统用房,物业管理费、取暖费的费用则较低,在计算公用经费预算定额时应视不同情况区分相应的定额。

(三)预算绩效管理指标设置不够合理

预算项目绩效评价指标体系是考量部门预算支出绩效目

标实现程度的工具。但在实际工作的过程中,部分事业单位在设置绩效指标时不合理、不精细、不科学,难以有效地评价各项经济活动的实际情况。一方面,部分预算项目二级指标下列明的具体指标值含糊不清,指标值未真正细化量化,未分解落实到具体任务上。以执法监督检查类项目为例,二级指标中的数量指标只列明全年共完成此类检查项目数量,但检查的时间间隔,每次检查的工作量,工作内容等并未纳入指标值。另一方面,一些延续性项目在选择绩效指标时,往往直接沿用上年度绩效指标,未根据实际情况的变化而及时调整,未按照零基预算法编制预算,影响了绩效目标的准确性,也使得绩效指标难以充分反映工作的完成情况。<sup>[3]</sup>

#### (四)事前项目评审工作还需进一步强化

事前绩效评估是指预算资金批复前,各单位依据财政政策、工作规划等内容,运用科学、合理的方法,从多个维度制定指标及指标完成值,对预算项目的必要性、合理性、可行性进行评判,以免造成预算资金的浪费以及财政资源的损耗。各基层事业单位项目预算申报后,由上级部门委托第三方会计师事务所进行项目评审,各基层单位根据评审后的审定金额申请用款计划。在实际项目评审过程中,会计师事务所由于缺少对所申报项目本身必要性、可行性地深入了解,存在只关注数据计算的准确性,忽略数据来源本身是否合理,过度依赖固化的项目支撑材料(如上年度该项目合同、本年度项目支出明细账等),忽略由于部门职能变化、政策调整、物价水平变动等因素,该项目开展是否具有现实需求,项目本身是否已通过充分的调研论证,预期绩效是否显著等问题。

#### (五)预算执行力度不到位

预算执行是事业单位预算管理的一个关键环节。在预算执行过程中,同样存在一些问题。一是执行进度问题,预算执行进度往往是项目进展、资金到位、投资完成情况的晴雨表,一旦出现进度缓慢或过快的情况,就可能引发预算资金结余或超支的风险,影响资金的合理使用。二是预算执行监督问题,绩效监督往往只在半年和年终两个时间节点委托第三方会计师事务所对预算项目进行绩效跟踪与监控。预算执行监督的重点也是在书面数据上,不能对项目本身的合理性、可行性实现有效的监督。

#### (六)事后预算项目绩效自评机制未得到有效应用

绩效自评是针对已完成的预算项目进行的自我评价。自评结果的应用应与预算安排、政策调整、改进管理机制挂钩。例如,自评结果“优秀”的项目以后年度应优先安排,自评结果“较差”的项目以后年度应进行相应的调整或者削减。但在实际过程中,绩效自评打分过于随意。一方面需要明确量化或具体细化的绩效指标含糊不清,不能准确反映项目的完成情况,不能为自评打分提供数据或佐证资料。另一方面,绩效自评存在为达到“优”或“良”的得分标准而打分的问题,为贴合“优”或“良”的分数而更改实际完成值,致使打分效果未能体

现绩效指标的准确性、真实性,也就背离了绩效自评机制的初衷。

### 三、完善事业单位预算管理的应对措施

#### (一)增强预算管理意识

增强预算管理意识,提升财政资金使用效益,应从事前、事中、事后三个环节加以改进。一是事前环节,杜绝预算项目“拍脑门”上马,预算资金盲目申请。资金申请前,应有预算领导小组组织预算项目评议,做到项目前景有规划,项目实施有方案,项目质量有目标。二是事中环节,各部门应积极配合,“集体参与”,以项目最终实现目标为指引,财务部门负责预算资金使用,职能部门负责具体工作开展和落实,相辅相成,确保预算项目有序进行、落实有效。三是事后绩效考核环节,摆脱预算与绩效“脱节”的现状,对于绩效考核优秀的项目以后年度要优先安排,对于绩效考核较差的项目以后年度要从严审核,考核结果将作为合理安排预算、优化支出结构的重要依据,绩效考核与以后年度预算调整、项目削减相挂钩。<sup>[4]</sup>

#### (二)夯实预算编制基础,完善预算支出标准体系

预算定额设置是否精准直接影响预算编制的准确性和规范性。在实际工作过程中,应注意以下两方面:一是强化基本支出预算编制基础信息的审核,提高部门人员数量、办公面积、资产情况等基础信息编报的真实性、准确性。二是根据行业发展特点和各项经济指标变动,结合专业领域管理政策调整,修订和细化各个专业的定额标准,进一步推动行业定额的标准化。三是充分应用预算绩效改革成果。将绩效评价高的预算绩效分析结果运用到下年度的预算编制中,逐步完善预算支出标准体系。

#### (三)提升预算绩效管理指标科学性

实现财政资金的合理分配和正确使用,事业单位需要紧紧围绕年度工作任务,着重研究符合其各项经济活动产生的具体经济效益,并根据以前年度此类预算项目执行时期存在的问题,制定更贴合作务的绩效指标,防止绩效指标与实际工作脱节,确保预算项目的有效开展。因此,预算项目中每一项指标值的设定均应以明确、可行、预算安排是否合理、恰当为原则,特别应注意以下两个方面。第一,提升预算编制人员专业水平,各事业单位可根据自身实际情况及工作特性,通过组织预算管理专题培训,敦促工作人员学习新政策、新制度,把全新的管理需求运用到预算编制中,为预算管理工作储备人才。第二,基层事业单位各部门应积极配合财务部门的预算编制工作,改变财务部门大包大揽,业务部门积极性不高的局面,各部门应沟通协作,共同参与到预算编制工作中,做到有思路,集思广益,有问题,及时反馈,保证预算编制的全面性、科学性。

#### (四)完善预算项目事前评审机制

完善预算项目事前评审机制,事前评审不仅是对预算申报资金进行简单的汇总,更要对绩效目标合理性、实施方案可

行性等进行客观、公正的评估。具体可从以下两方面进行。第一,改变事前项目评审数据只是简单罗列汇总的现状,应以绩效导向和成本控制理念为出发点,以投入、产出和效果为评审重点,注重成本效益,对预算项目决策进行综合评估。第二,丰富事前项目评审支撑资料,特别是延续性项目,除提供常规资料,如以前年度该项目合同、项目支出明细账以外,更注重通过多种途径和手段充分收集与行业政策相关、与主管部门职能及工作重点相关、是否有迫切的现实需求和确定的服务对象相关的支撑材料,以保证预算项目的评审结论科学可信。

#### (五)加强实施预算执行监督管理力度

基层事业单位在提高预算执行力度的同时,应注重加强预算的绩效监督。在预算管理过程中,根据项目实际情况及行业标准,进行合理的预算编制工作,为各部门开展工作提供执行方向,同时根据具体的绩效指标,形成全覆盖的绩效监督机制。在预算项目的绩效监控过程中,基层单位应实现对绩效目标实现程度和预算执行进度的“双监控”,绩效监控不只停留在预算资金支付进度的监控,更要注重相关绩效评价指标,利用不同性质的绩效指标将绩效结果区分细化,以满足指向明确、合理可行、细化量化、相应匹配的要求,避免指标设置不合理,与项目方案脱节的问题。特别应注意以下两个方面,一是针对年中有预算调整的项目,为防止资金的随意调整,更应该对其项目的完整性、准确性进行监督,并且与下年度预算项目的继续申报挂钩,防止预算支出过于随意、预算执行力低下。二是应在单位内部成立预算编制以及绩效监控领导小组,明确由单位领导担任机构负责人,负责预算编制、绩效监控等各项工作的顺利落实,对执行监督过程中遇到的问题,及时地采取措施进行应对,为预算执行监督工作提供有力保障。

#### (六)设置完善的绩效评价体系

各预算部门作为本部门预算资金绩效管理责任主体,有责任对绩效自评结果的真实性、准确性负责。设置绩效自评指标时应注意以下两个方面,一是应采用定量和定性评价相结合进行预算绩效指标设置。以后勤社会化服务项目为例,定量指标是年度内食材、管理费、人工费各细项的支付金额以及提供餐食的人次等,确定的定量指标与年初指标值对比,完成指标值设定的,赋予该指标全部分值;未达到预期指标值的,按照偏离度适度调减分值。定性指标是指职工满意度,可通过收集职工满意度调查问卷等形式掌握其指标完成情况,根据后勤社会化服务项目是否达到预期效果区分为完成年度指标的、部分达成且有一定效果的、未达成且效果较差的三个对应分值区间。二是应根据各项预算绩效指标的项目特点、重要程度划分其权重值,特别是二、三级指标应依据项目实施阶段综合因素及时调整,准确反映项目的产出和效益。总之,加强绩效评价结果的整理、分析,突出其结果导向作用,特别是偏离绩效目标大、自评结果较差的项目,要单独说明原

因,提出整改措施。

#### 四、结语

综上所述,预算管理是一项系统性工作,应贯穿于单位各项经济活动中。各事业单位要提升对预算管理的重视,坚决落实各项财政政策、方针、要求,不断提升预算编制水平,完善事前、事中、事后预算管理工作,加强预算执行监督管理力度,建立完善绩效评价体系。同时在开展预算管理的过程中,对发现的问题深入分析,认真整改,最终实现提高预算资金使用效率,提升预算管理水平,促进事业单位有序健康发展的目标。

#### 参考文献

- [1]刘琨.关于行政事业单位全面预算管理的探讨[J].商讯,2020(18):162+164.
- [2]赵燕.行政事业单位预算绩效管理存在问题及对策探究[J].财会学习,2021(19):85-87.
- [3]史安娜.关于完善基层行政事业单位预算管理的思考[J].行政事业资产与财务,2021(14):28-29.
- [4]刘莹.事业单位预算绩效管理问题及优化方案探析[J].行政事业资产与财务,2021(16):30-31.