

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.24.053

关于事业单位预算管理问题的思考

刘娟

(63683部队,江苏 江阴 214431)

摘要:自十八大以来,作为财政管理工作的重要组成部分,预算管理制度不断进行改革,有效推动事业单位管理能力和服务水平的提升。但是,目前仍然存在着预算管理存在统筹力度不足、预算管控力度不够、资源配置不合理等问题。为推动预算管理制度的改革,本文阐述了事业单位在预算管理中遇到的实际情况,对管理中存在的问题进行细致剖析,并提出具体的对策建议,以期不断提高事业单位预算管理水平,深化预算管理制度改革。

关键词:事业单位;预算管理;财务管理

一、事业单位预算管理的功能作用

(一)事业单位预算管理的内涵

事业单位的预算管理是对单位工作内容、任务和目标进行的综合分析,统筹安排单位各项财政资源,通过对未来经济活动和相应财务结果进行充分、全面的预测和筹划,并通过执行过程的监控,为突出工作重点、落实工作任务、实现工作目标、推进全面发展提供保障的管理活动。作为行政事业单位各项管理的基础,预算管理也是单位财务管理的核心内容。

(二)事业单位加强预算管理的现实意义

1.有利于提高资金的利用效率

预算管理工作依据“重点与一般、统筹与兼顾”的原则,优先保障重点与统筹项目的资金需求,同时,根据年初预算安排与预算执行情况在年中重新梳理新增项目与存量项目的关系,通过调整预算安排,能够盘活存量资金,从而在根本上统筹使用各项财政资源,合理配置财政资源。

2.有利于优化财政结构支出

通过预算安排可以明确事业单位当年财政支出结构,掌握重点与长线工作,在经费总量上控制事业单位无收支不平衡的情况发生。这样既能保证重点项目的财政支出,又能控制行政消耗性支出,厉行节约办事业,严制标准经费支出,能够有效提高财务管理水平,优化财政支出结构。

3.有助于提升单位社会服务能力

预算管理能帮助单位领导实时掌握财政资金和资源配置、预算执行进度、项目的预算执行率等信息,并根据最新进展相机决策,更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用。加强预算管理能够合理地规划事业单位的公共资源,从而为政府、为社会提供相应服务职能,实现公共资源与政策目标有效匹配。

二、事业单位预算管理目前存在的主要问题

(一)全面预算管理意识不强

目前,大部分事业单位资金来源是国家财政拨款,很多单位的管理层把工作的重点投入到业务建设中,对预算管理的认识上还存在一定的局限性,认为预算管理工作在事业单位

的发展过程中没有太大作用,甚至阻碍了事业工作的开展。甚至不理解编制预算的目的,导致事业单位在全面预算管理工作推进的较为缓慢。^[1]

(二)全面预算编制不够规范

1.预算编制缺乏全局性

目前,事业单位预算编制工作主要由财务部门来完成,由于财务人员不负责具体项目的实际工作,导致预算与执行两张皮现象。而业务部门主要负责预算的编制,在编制预算时,未能与相关部门进行有效沟通协调,在做下年度预算时,由于对具体项目缺乏深入了解,就草率列入预算,如遇当年该项目并未开展的情况,就会导致经费指标闲置浪费;又或是凭以往经验、惯性思维编制预算开支,未考虑到预算经费来源,导致实际工作中无经费来源,影响项目执行。

2.预算编制方法不够科学

一些事业单位预算编制部门还只是停留在将全年经费指标做简单的分配,大多数情况下只是简单地进行加减,易造成指标缺乏针对性。而且容易造成预算指标过高,导致预算执行率不高。同时,由于事业部门在编制预算时,未对各项预算资金进行逐项结构分析、深入调查,仅凭经验编制预算,导致一些没有必要开支继续列支,导致资金投向不清晰,造成浪费现象。

(三)预算执行力度薄弱

一方面,目前事业单位还存在不能严格按照预算开支的情况。在一些经费的使用上还存在科目间调剂的问题。一些事业单位比较看重预算的编制工作,却不够重视预算的执行。在预算经费实际开支过程中缺乏问责机制、约束机制,一些工程项目虽列入年度预算,但推动缓慢,项目完成度达不到预期,严重影响预算执行进度,造成预算执行率过低。^[2]

另一方面,事业单位预算编制与预算执行有时会脱节。主要是因为预算在执行时候比较随意,并没有严格按照预算编制时相关要求开展。比如,有时候财政相关支出并未按照预算相关要求来执行,资金支出较随意。一旦出现资金问题就会依赖上级拨款,致使预算执行和预算编制出现分离;混用资源也会造成执行不彻底;同时,采购预算编制随意性较大,

常常是实际拟定采购需求计划时才发现年初制定的预算不合理,由于市场调查不充分,经常出现临时追加调整预算的情况,影响到预算执行的高效与节能目标。

(四)预算管理与绩效管理衔接不到位

目前,事业单位缺乏全过程预算绩效管理机制,主要表现在对全面预算绩效管理政策制度不明确,管理标准、事前评估、目标设定等不具体。同时,由于全面绩效管理责任落实不到位,具体表现为很多考核评价方式过于死板,缺乏灵活性。管理者只注重报表数据,导致绩效评价的最终结果反而无人问津,造成绩效管理评价与报表间的舍本逐末,或者只针对某一部门或某一部分进行绩效管理,并未包含所有预算资金,未能提高财政资金使用效率,确保财政资金用在刀刃上。^[1]

(五)预算管理监督体系不够完善

目前,事业单位更多的是重视预算执行率,而忽视预算管理工作,使得在预算编制和执行过程中存在较多得主观性。而且因为预算监督体系还不够完善,还没有贯穿预算管理工作的全过程,导致随意修改预算或未严格按照预算进行开支情形比比皆是。因为预算管理的意识薄弱,监督机制不能有效落实,监管人员即使发现预算管理工作中的问题,由于监管手段、方法的欠缺导致监管力度不足,很难得到大幅提升预算管理工作。

(六)预算管理人员队伍素质不高

一些单位预算管理人员多是由财务人员担任,其在财务管理方面是专家能手,但预算管理工作需要对单位全面工作内容要有清晰地了解,对单位大项经费地投向投量有明确的目标,能最大限度地预算编制与实际执行相结合,这就需要财务人员具有全面综合能力而不是进行简单的数据加总。目前,财务人员水平良莠不齐,业务培训次数较少,对预算管理内涵不求甚解,无法做到全局把控,一直沿用传统的预算管理方式,预算编制简单、静态化。部分领导人员懂业务不懂预算管理,对预算相关制度了解不深,存在外行指导内行现象,影响了事业单位的稳步发展。^[4]

(七)事业单位预算管理信息化程度较低

目前大部分事业单位预算管理信息化建设较滞后,对预算的全过程管理不到位,预算编制、执行、结算等环节互相孤立,未被打通,信息共享程度低,未能在系统内有效形成链式管理。大部分财务应用系统只能进行简单的账务处理,只能实现核算汇总单位资料、简单编制财务报表等基本功能,缺少预算编制、财务分析等更高层级的功能属性。同时,由于各种软件信息采集路径不同,数据口径不统一,造成信息的集成化水平较低,预、决算相关信息不能有效传递和共享,更不能深层次的挖掘和分析财务信息,这不仅影响单位的财务管理的水平,也会影响基于财务的科学决策。

三、如何提高事业单位预算管理工作

(一)正确认识预算管理的重要性

要把法治理念贯穿于预算管理工作中,将事业单位的所

有经费放入预算中统筹管理,统一执行预算管理制度。建议由经费使用部门结合实际编制本部门预算,由财务部门统一汇总、审核编制本单位预算。要落实单位预算管理主体责任,单位领导要重视预算管理。只有单位领导重视了,才能更好地推动单位人员深化对全面预算管理的认识,单位要对预算完整性、规规范性、真实性以及执行结果负责;同时,需要对单位员工进行预算管理相关知识的宣传和培训,保证单位员工能够更好地参与到单位全面预算管理工作中。全体事业单位人员均需增强预算意识,确保预算的科学性,做到预算可操作性,按照“兼顾一般、突出重点”的原则编制预算。^[5]

(二)提高预算编制水平,严格预算编制管理

1.分工合作,树立局部与整体的意识

预算编制工作是一个自下而上、局部与整体的过程。业务部门负责本部门经费预算编制工作,财务人员负责预算编制的统筹、审核工作。需要各部门共同协调、配合。加强预算业务培训,提高预算编制人员的专业性,从而提升预算编制的效率、质量,保证预算编制全面而实用。

2.深入挖掘,提高预算编制的精准度

事业单位从事相关预算编制的人员要做好编制准备工作,提前收集下年事业任务的相关信息资料,全面了解下年重点工作。与上级业务部门做好沟通工作,明确上级下核的项目经费形成完整的决策信息。事业单位要提高经费预算的精准度。目前大部分事业单位的预算编制只是将上一年度的经费开支情况和预算执行情况作为编制下一年度经费预算的参考,并没有针对突发情况拟定应急预案,因此一旦遇到紧急情况发生,就会出现无经费保障的现象,严重影响事业单位发展建设及预算的执行情况。因此,事业单位应深入调查研究,预测突发情况,设置应急预案,进一步提高预算编制的准确性。^[6]

3.量入为出,杜绝赤字预算发生

坚持“以收定支”的编制原则,强化零基预算理念,在确定收入总盘子基础上分配各项事业任务的经费保障。精打细算,将每一分钱用在刀刃上,打破固化思维,合理确定预算支出的规模和结构,不得超标准编制预算。

(三)提高预算执行率

建议建立预算执行动态控制模式,充分利用大数据,定期对各业务部门经费使用情况进行预算执行率分析,分析研究各部门预算执行情况,对执行率不高或项目推进缓慢地项目有针对性地制定相应措施,确保完成既定科学的预算目标。结合预算编制,制定匹配的预算执行计划,重点突出预算支出的计划性和前瞻性。在制定具体计划阶段,要按轻重缓急对预算支出进行合理安排,突出重点,严格控制一般性支出。严禁随意追加预算、乱开口子,适当关口前移。

另外,全面优化事业单位采购预算编制,需求单位提前做好市场调查,合理编制年度采购预算。严格约束采购预算执行力,预算一经批复,采购任务必须按照“计划申报、实际采购、资金支付等环节”执行,杜绝无预算、超预算采购开支。

(四)规范预算管理与预算绩效相结合

制定完善的预算绩效考评措施,将预算管理每一个环节精准落实到每名具体经办人员或责任者。采取“互评与自评、定性定量”相结合的方式,明确考核要点,有效建立奖惩机制;严格落实考评制度,掌握相关部门及人员预算执行情况,以此对各级事业单位、经办人员进行考评,把预算执行情况与工作人员的绩效挂钩,使相关人员重视预算管理;加强绩效考评结果的运用。将绩效考评挂钩预算的调整、制度的完善等方面。对资金使用效率低下的项目削减或取消,对结余留存下的资金依规收回后再统筹使用,特别要加强重点领域预算的绩效管理;建立“预算编制有目标、预算执行有监督、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有运用”的预算绩效管理体制机制。^[7]

(五)建立相应监督体系

首先,要建立审批制度,成立预算评审会,负责预算文件的审核与申请审批。审批程序:申请人填制预算经费支出表—主管审批—财务审核—预算评审会复核,作为主线。审批人对申请事项的实际需求性、正当性负责。对未批准的申请,需提出明确的拒绝理由和相应的整改建议。

其次,要强化信息监管的手段。事业单位可组建财务数据共享服务中心,通过财务数据共享服务,对预算的执行进度可实现全程监控。通过收集分析各项财经数据,实现对经济事项从事后的监管转向全过程的监管。此外,还可引入第三方的审计力量,加强与会计师事务所等机构的合作,更好地发挥监管作用。

最后,利用多元监督方式的协调效应。充分发挥党组织功能,促进财会监督与党内监督、监察监督、审计监督等联合监管。把日常监督和专项监督有机结合,对监督中发现的贪腐等财务问题,严格追责问责,最大程度提高处理结果的透明度。

(六)全面提高人员素质

首先,要加强日常人员的业务培训,秉承“送出去、请进来”的学习理念,向友邻单位、上级单位学习先进的管理经验;邀请业务专家有针对性的授课辅导,全方位提升预算相关人员的能力素质。

其次,要有指向性地进行业务人员的培训,对预算管理工作上能力有所欠缺的人员增加预算管理方面的专项培训;对预算管理制度不熟悉的人员加强规章制度的学习培训;对预算管理执行能力较弱的人员进行思想上的正确引导等。

最后,拟制行之有效的奖惩办法,对预算管理人员进行专业化的定量与定性结合的考评,提高员工的工作热情和积极性。

(七)提升预算管理的信息化水平

有序推进预算管理一体化的发展,财务管理体系的建设要点在于“以预算为主线,以资金管控为核心”。财务完善管理信息系统,通过事先计划(预算编制和审核)、事中控制(预算批复、执行申请、经费报销、支付审核)、事后反馈(会计核

算、数据分析、风险监督)三个不同环节,实现对预算、收入和支出、合同等关键环节的管控。以预算管理一体化建设来提升预算管理信息化水平,来掌控预算管理的主要环节,实现各层级预算数据的集中管理和贯通,这样可以解放财务人员往返切换不同系统和数据重复填报的体力活,保持数据的唯一性和统一口径,解决账表不一问题,也有利于管理流程更为规范精细,信息数据按照既定标准和规则自动生成获取,且模块之间互相衔接,强化了预算硬约束,预算执行更为严格苛刻,减少人为干预空间。

综上所述,在新《预算法》出台后,尤其是《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》颁布后,对事业单位的预算管理水平提出了更高的要求。为进一步深化预算管理制度的改革,充分发挥财政资金的作用,事业单位的相关领导要更加重视,分析现有的财务预算管理中的问题并及时改进,使事业单位在经费使用上能更加科学和合理,促使事业单位能够更好地服务社会。

参考文献

- [1]潘湘琪.关于行政事业单位预算管理的思考[J].今日财富,2021(06):85.
- [2]连璐鑫.浅析行政事业单位全面预算管理的问题及对策[J].商讯,2020(03):168-170.
- [3]李敏.行政事业单位加强预算管理研究[J].财会学习,2020(03):95-96.
- [4]韩英.当前形势下事业单位财务预算管理存在的问题与对策研究[J].今日财富,2021(06):75.
- [5]蓝珊华.行政事业单位预算管理问题研究[J].中国乡镇企业会计,2020(12):39-40.
- [6]刘美荣.对于行政事业单位预算管理的创新思考[J].财会学习,2021(05):73-74.
- [7]韩梅.关于行政事业单位预算管理问题的思考[J].行政事业资产与财务,2020(06):29-30.