

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2021.36.043

行政事业单位预算管理存在的问题与对策研究

李 慧

(宁乡市人力资源和社会保障局,湖南 宁乡 410600)

摘要:随着我国经济的发展以及社会的进步,行政事业单位的发展问题也逐渐引起了人们的重视。为了进一步规范行政事业单位的管理、提升公共服务水平,加强全面预算管理工作势在必行。本着以加强行政事业单位财政资金使用效益、推动预算管理规范化作用的原则,本文分析了当前行政事业单位预算管理中存在的突出问题,并就加强预算管理人员培训、科学合理编制预算,加强预算监管与执行力度等各方面提出了相应的具体对策建议,以期优化行政事业单位预算管理,加强财政拨款与资金结合使用管理。

关键词:行政事业单位;预算管理;对策研究;财务管理

行政事业单位在履行其职责的过程中,预算管理是行政事业单位管理中一项非常重要的管理工作内容。而且预算管理工作各个环节都不容忽视。如果行政事业单位在开展预算管理工作时不注重预算编制、预算执行及预算评价等相关细节,则会导致管理风险。因此,行政事业单位在实际工作中,必须将预算管理工作列为重要工作内容,分析具体工作中存在的问题,以便更好地发挥行政事业单位的作用,更清晰地诠释行政事业单位的价值。

一、行政事业单位加强预算管理的重要性

(一)有助于提高财政资金使用效益

行政事业单位预算管理是政府财政部门同本级行政事业单位的主管部门之间,以及行政事业单位的主管部门同所属的行政事业部门之间,关于财政资金的分配使用,领拨和缴销的方法、形式,以及责任、权力与利益划分的基本组织制度。同样也是管理体系之内最为主要的管理内容,它关系到整个国家财政体系的稳定情况,所以在相关支出前如何精确科学的制定出预算报告,是单位管理的首要任务,也是积极响应相关政策条例的首选措施,更是整体行政事业单位履行各项职能的基础财力保障。且有利于促进各类财政拨款单位更加科学、合理、及时、有效的使用财政资金,提高财政投资效率,提升行政事业单位工作效能,通过运用科学合理的绩效评价标准、评价标准和评价方法,客观公正的评价体系,加强对预算管理工作的重视,不断促进行政事业单位的发展。进一步提高财政资金的使用效率、提升行政事业单位的工作效能及政府的公信力。^[1]

(二)有助于推动规范化管理

我国行政事业单位支出资金的主要来源是财政拨款,而财政性资金,其本意就是为了维持国家存在及实现国家的社会管理职能,是为了满足社会公共需要而进行的一种社会集中性分配的行为,财政性资金的主要来源和收入形式是国家税收。所以,

各级行政事业单位必须要保证上报的各项预算开支都具备合法、合理和合规性。

全面预算绩效管理体系是一个环环相扣的体系,从预算编制到预算执行,再到预算监督评价,通过监督评价结果来影响本年度或未来年度的预算指标。在实际工作中,各环节相互作用,相互影响。实际的执行情况、绩效目标和指标的评价内容还会体现在各年度的政府会计报告和财务决算之中。科学严谨、清晰有效的绩效评价内容对于政府财务报告和预决算公开等政府信息公开内容的真实准确也是有着重要的保障作用。^[2]

二、行政事业单位预算管理中存在的问题

(一)预算管理人员专业能力有待提高

随着经济的飞速发展,我国行政事业单位的管理模式已经逐渐步入正轨,为了更加完善和正规化行政事业单位的有效管理,全面预算管理是单位整体管理模式中不可或缺的一项。全面预算管理不仅可以通过业务和资金方面的整合,还可以充分发挥信息与人才方面的优势,积极推进行政事业单位的管理工作有序开展。换言之,在行政事业单位中,无论是哪种工作类型或其工作环节都应纳入预算管理的范畴,每个部门都需要参与其中,各业务部门应及时将部门收支预算建议计划上报财务部门汇总编制本单位预算。行政事业单位科学地开展预算管理工作,通过在编制预算的过程中,根据收入和财力的可能安排预算,做到量力而行,收支平衡。不但能切实做到收支计划积极稳妥,杜绝瞒报、虚报的现象,平衡相关任务细节,也可以较好地优化配置处理我们有限财力资源。^[3]

然而,目前的现实情况是,大部分行政事业单位的预算独立于日常管理之外,成为一个封闭的系统,普遍认为,全面预算只是财务部门的事情,跟自己不搭界等。计划和预算的编制、执行、检查分析仍然局限在财务部门,这些认知和观念都是对行政事业单位

预算管理工作的曲解。我国行政事业单位全面预算管理工作发展起步落后于其他发达国家和地区,预算管理执行者较为浅陋的认识导致很多单位始终都没有形成一套包括预算制度、预算组织、预算执行及预算考核等具体方案等完整的预算管理体系。即使在基本的预算编制时,也只是单纯地为获取结果、完成任务而去机械地完成,纯粹的为了要进行预算编制而被动地编制预算,而对于其他业务和工作目标的调研和论证却往往忽略,从而极易导致最后得出的预算编制结果缺乏合理性的依据。此外,部分预算管理工作人员对预算管理工作麻痹大意,就会导致预算管理仅仅是纸上谈兵,从而无法发挥其实际意义。

(二)预算编制管理制度缺乏科学性

首先,在预算的具体编制过程中时间仓促且缺乏准备。预算管理在行政事业单位中的运营是一个单位或者部门全盘性工作的管理工程。而预算编制是行政事业单位整个预算管理工作体系的第一步,同时也是更为重要的一环。然而,由于预算单位未能将全面预算的编制工作分解到各个职能部门,全面预算通常仅仅被当作是财务部门或者某一个财务人员的事情,以至于在预算编制的过程中,缺少了各部门之间的配合和支持,造成全面预算与业务严重脱节,从而使预算的编制不合理,全面预算中不能充分反映业务的特点和职能,最终导致预算结果出现偏颇。

目前,我国基层行政事业单位在实际工作中,并未将预算编制工作列为重点工作,基本上无专人负责,而是简单地交给相关的财务工作人员去兼职完成,这种兼职下完成的预算由于时间仓促,工作简陋,以及财务人员没有积极性且没有足够的时间精力和责任心等原因,就会导致最终的预算结果容易出现极大的偏差。

其次,在预算编制方法上难以做到精益求精,数据结果粗糙。尽管在预算编制方法上有较为可靠的预算方案作为参照,但是因为很多实际问题的影响与干扰,让这种理论上较为可行的预算方案变得难以落实到位,其结果同样是预算任务难以完成。

最后,在事业单位进行预算工作时,都是习惯性地运用一些以经验习惯为主的预算制定方法,而对一些较为科学的方案弃之不理,得出的预算结果往往都很难对事业的发展起到参考价值与帮助意义,让原本重要的环节变得可有可无。

(三)预算监管及执行力度不够

首先,由于对于预算编制后期考核意识的缺乏与相关指标的模糊,使得很多行政事业单位在预算项目编制结束后,缺乏一种对预算相关执行情况分析、控制、考核和评价的完整体系,这种体系缺乏所导致的结果就是对于预算之中常见问题的疏忽,使

得整个预算结果形同虚设,失去了其原有的意义与价值,让后期相关工作对预算结果难以利用和参考。

其次,由于很多行政事业单位对预算编制工作不重视,使得很多单位在预算编制中并未对预算结果执行奖励机制和追责机制,其结果就是预算编制在工作失去了约束力与牵制作用,让众多的违规违纪现象猖獗,但又无法及时对相关责任人进行处理。

再次,行政事业单位的预算管理能否够取得成功,重点在于其预算执行力。然而由于大部分行政事业单位存在预算执行力较差,对预算编制方法的应用不尽合理,预算编制方法粗糙,加上工作人员在预算编制过程中不注重细节,以至于预算结果的准确度不尽如人意。加之截至目前,部分行政事业单位仍然沿用着传统的基数增长方式的编制方法进行预算编制,更加大幅度降低了行政事业单位的预算执行能力。^[4]

最后,行政事业单位未能完善预算执行的激励机制和责任追究机制,没有将预算执行情况与工作人员的绩效挂钩,即使有些单位具备相应的考核体系,但缺乏科学性与规范性,大多也只是走走形式,未能对预算执行提供必要的约束力。甚至,有相当一部分行政事业单位习惯性的在预算执行过程中随意改变预算资金的使用用途,致使资金使用效能降低,浪费现象严重。

三、完善行政事业单位预算管理的对策建议

(一)加强预算管理人员培训

首先,要塑造预算文化,提高行政事业单位预算管理工作人员的认知程度。因为预算管理工作人员对全面预算认知度的高低,将直接影响行政事业单位的发展战略。提升管理者对行政事业单位全面预算管理的认识程度,以更利于提高财务预算管理的实施力度,以及增强预算管理工作人员的预算意识。由于行政事业单位预算管理工作人员的思想观念比较落后、约束机制缺失,导致行政事业单位预算管理出现众多的问题。所以,解决问题的关键所应在于提高预算管理的地位与改变预算管理“重分配、轻管理”、加强预算管理人员的预算管理意识。

行政事业单位的管理者应给予预算管理工作以最大的支持,做出表率起到带头作用,且必须重视预算管理工作人员的培训。只有工作人员具备较强的专业能力,才能更好地开展工作最终完成工作任务,各预算单位应加强对预算管理工作人员的业务培训,实施岗前培训与在岗培训相结合的方式,强化领导,深化理论,注重实践。

其次,对新入职的预算管理工作人员在上岗前就应进行相应的预算管理工作的培训,让其明确预算管理工作的重要性以及其具体的操作流程,熟练掌握预算编制的方法,并必须在经过考核合格后才

能正式上岗。对于在职的工作人员,应定期或不定期地聘请相关的专业人士对他们进行在岗培训。推动实施地方与地方之间、部门与部门之间的人员交流学习,学习和分享彼此的优秀经验。

最后,为了能使预算绩效考核切实可行,将预算执行落到实处,预算单位可以建立相应的预算管理奖惩制度。有效地利用预算管理奖惩制度,不仅能真正实现权、责、利的结合;而且能够有效引导预算管理人员更加科学、合理地进行预算管理工作,实现行政事业单位管理目标的一致。

(二)科学合理编制预算

首先,在实施预算编制时应尽量保证工作时间的充足。在具体的预算编制过程中,由于涉及的部门繁多,且一般工作时间跨度大,就需要有充足的时间,保证预算编制工作可以顺利完成。各单位要采取切实可行的方式来解决时间不足的问题,比如可以在下达预算编制任务前提前启动预算编制,在编制过程中适当延长预算编制时间等。

其次,在预算编制过程中要进行充分的考量,行政事业单位内部各业务部门与预算管理部门的沟通协调是否充分,预算编制与资产配置是否完全相结合、预算管理工作与具体业务工作是否相对应,以及在执行过程中是否按照财政批复的额度和开支范围进行执行,执行进度是否合理等。此外,应考虑各方因素合理估计收入,量入为出,禁止编制赤字预算。

最后,改革预算编制方法,推行零基预算与综合预算相结合的编制方法。充分考虑上年度的预算执行情况,并科学地测算计划年度内各项工作对本单位的影响程度、确定每项工作可能提供的收入或者需要安排的支出数量统筹安排预算。而零基预算也是目前社会上为数不多的比较科学且被广泛认同的编制方法,这种预算编制方法最大的特点在于它取消了往年基数,一切从零开始。并按照预算单位和相关部门的任务目标将所有工作加以区分,最后重新测算出每一任务目标款项的支出需求。采用这种预算方式不仅能将经费开支缩减到最合理的额度,而且能真正充分利用到有限的资源为行政事业服务。此外,在对于预算人员的人手配备方面,由于部分单位的不够重视,同样也会影响预算管理的工作质量,因此合理的配备相应的预算管理人员,同样也是提高预算编制质量和效率的重中之重。预算编制工作的程序设置要科学,合理安排预算编制每个阶段的时间,以充裕的时间保证预算编制的质量,注重提高预算编制的效率。在选择预算编制方法的过程中应与与时俱进的拓展视野,丰富制度内容以满足现实的需求。^[5]

(三)加强预算监管与执行力度

对于预算管理工作而言,想要提升预算执行能

力,就不能够将工作只是流于形式。预算的编制工作仅仅是预算管理系统工作的起步,而更重要的工作应是预算的执行落实,以及后续的预算管理绩效考核。要想真正将预算管理工作从编制到执行以及绩效评价,首先就要在财政部门下达了相应的预算编制任务后,各行政事业单位就应该对这些任务进行细致的分解,并将分解后的任务落实到各个具体的部门、各个工作环节、各个工作岗位,并在各个环节设定任务监督负责人。而且要在执行任务的过程中推行岗位预算执行责任制和跟踪考核评价机制,并将预算执行的具体情况与工作人员的业绩进行挂钩,营造预算执行责任体系,以保障预算管理工作可以在良好的环境下得到落实执行。

其次,要进一步强化预算执行的约束力。由于预算本身没有自动执行的功能,因此,为了保障预算执行到位,还应从减少工作人员的价值观念上预算松弛的做法上下功夫,让行政事业单位有意识地建立全员参与的预算管理机制,同时在全面预算执行过程中强调全面预算的刚性原则,确保预算执行有序进行。

四、结语

行政事业单位全面预算绩效管理是目前财政及各行业部门开展的重要工作,杜绝一切超预算办事的情况发生,秉承全心全意为人民服务的宗旨合理合规使用资金;预算单位主要领导应重视培养提高预算管理工作人员的道德修养与专业素质,将预算执行情况纳入个人及单位绩效考核指标,确保财政预算资金安全高效使用。

在思想上重视、在制度上支持、在行动上着力,要在行政事业单位预算管理方面进行卓有成效的突破,估计财政管理部门、各行业主管部门、所有的基层行政事业单位要以制度引导教育、教育指导执行、通过切实有效的贯彻执行,明确的先进理论学习,总结各方面积极工作经验,全面建立、健全预算管理的制度体系。让行政事业单位预算管理制度更加完善、科学、合理,财政性资金的使用更加高效,提高政府公信力。

参考文献

- [1]赵清.关于行政事业单位预算管理几点问题的思考[J].财经界,2020(10):74-75.
- [2]崔雅丽.行政事业单位预算管理存在问题及对策研究[J].中国乡镇企业会计,2020(12):31-32.
- [3]张萍.关于行政事业单位预算管理问题的思考[J].中国乡镇企业会计,2020(12):55-56.
- [4]宋晶晶.行政事业单位预算管理优化对策探析[J].行政事业资产与财务,2020(04):21-22.
- [5]张凤娟.行政事业单位预算管理问题与应对措施[J].财会学习,2020(05):111-113.