

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2022.19.055

行政事业单位预算管理一体化建设探析

逢晓昀

(安丘市社会福利院,山东 潍坊 262100)

摘要:2022年1月起,各地财政均要求预算单位应用预算单位会计核算云平台进行会计核算,即在预算管理一体化系统的会计核算模块进行会计核算,这标志着行政事业单位预算管理在一体化系统中完成了闭环管理最重要的一环。预算管理一体化系统全覆盖只是迈出了第一步,想要依托一体化系统建立适应国家治理体系和治理能力现代化要求的支撑财政运行和财政改革的财政系统,就要在做好预算编制的情况下,加强谋划、逐步改进、久久为功,分步实现预算管理一体化整体目标。本文介绍了行政事业单位预算管理一体化的重要作用,分析了行政事业单位预算管理一体化系统存在的问题,并提出了加强行政事业单位预算管理一体化建设的措施。

关键词:行政事业单位;预算管理;预算管理一体化

为切实推进预算管理一体化建设,全面提升预算单位会计核算管理的信息化、自动化、标准化水平,各地财政均要求预算单位自2022年1月起,应用预算单位会计核算云平台进行会计核算,这标志着预算管理一体化正式实现预算全过程闭环管理。但是目前行政事业单位预算管理一体化建设还存在许多问题,为此,本文从实际出发,结合笔者工作中遇到的具体问题,为预算管理一体化系统建设提出意见,以助其不断完善和优化。

一、行政事业单位预算管理一体化的重要作用

(一)统一了预算管理的环节,强化了规则

预算管理一体化系统引入了管理会计理念,以预算管理为中心,以现代信息技术为条件,构建了“制度+技术”的管理机制,明确了预算管理的主体流程,详细划分了八个主体环节,即基础信息管理、项目库管理、预算编制、预算批复、预算调整和调剂、预算执行、会计核算、决算和报告,规范了“先有预算、再有指标、后有支出”制度,建立“支出预算余额控制支出指标余额、支出指标余额控制资金支付”的控制机制,规范统一全国各级预算管理的流程、规则和要素,实现了预算全过程管理的一体化,强化上下相扣、动态追溯的管理管制机制^[1]。

(二)实现了预算全过程的管理闭环

在预算管理一体化中,八个模块相互制约,从预算编制到批复到执行各环节皆纳入管控,整个流程以“项目库”为源头,先有预算再有开支,无预算不开支的硬性标准,将所有收入和支出纳入项目库管理。单位一体化系统与财政部联网对接,嵌入系统的管理规则,进行会计核算只能对有预算项目的指标进行记账,非预算项目手工添加凭证被实时监管,硬化了预算约束,实现各级预算数据的集中管理和上下贯通。

(三)建立健全预算指标账管机制

一体化系统中,预算指标覆盖各业务环节,采用

复式记账法核算预算指标、管理业务,保证每项指标业务以相同的金额在关联账户中准确记录,对原来各单位账务系统不统一、记账方式无法准确反映预算指标变动的问题进行了优化,改成由系统统一生成凭证,提高了凭证的规范性,通过账户间的对应关系,对预算进行全过程的追踪和控制,真实、全面、动态的反映指标管理业务全貌,“指标-数据-系统”具有了实用性,加强了财政对预算执行的监督^[2]。

二、当前行政事业单位预算管理一体化系统存在的问题

(一)预算项目分类不够精细,支出定额标准低

一体化系统以预算项目为起点,支出必须在项目的资金额度范围内,使公用经费开支挤占专项经费问题得到了硬性约束,但并未从根本上解决问题。公用经费预算标准低、公用支出预算结构不合理问题的根源在于公用经费预算标准定额过低。公用经费预算标准定额原本是为了调整公共支出结构,优化公共资源配置,增强部门预算的合理性,强化预算约束,但是此预算标准远远低于执行支出,编制时简单的分类为办公费、印刷费、邮电费等几个项目,既没有做到预算项目的精细化,也不采用零基预算规划当年支出总额,更不在年中做滚动预算补充经费,导致预算数远远脱离实际数,变花样挤占专项经费问题屡禁不止。标准的固定、陈旧严重影响了预算管理的精细化、科学化水平。

(二)预算执行中系统操作问题

首先,一体化系统中对单位预算独立要求与当地财政规定不匹配。一体化系统要求预算单位独立预算、独立核算,但是财政部门要求部门预算项目在一级预算单位之下。以民政局和福利院为例,民政局作为一级预算单位安排全市的救助资金,福利院作为其下属二级预算单位,承担市区困难群众的救助工作;民政局是资金拨付单位,福利院是其中一个

实际执行单位。预算编制时,两个单位都有“困难群众救助”这一项目,但福利院作为财政上的非独立预算单位,其预算最终合并于民政局之下,汇总为部门预算项目,由民政局总体编制、执行,发放给各城市特困供养机构(包括福利院),财政不再单独设立福利院的预算指标。但是,一体化系统要求福利院必须独立账户操作。这种系统与当地财政对单位独立的要求的不同,加上财政“部门之间资金严禁往来”这一禁令,造成了福利院此项目的具体业务支出只能由一级预算编制单位进行支付,造成实际执行单位和账目归属错配问题。

其次,一体化系统审核流程繁琐。一体化系统的预算支出涵盖了行政事业单位所有支出环节,比如工资支付、普通支付、公务卡支付、财政零余额支付、批量支付等,每一笔用款指标不管资金大小都要经历单位经办、单位审核、主管部门审核、财政业务处审核、国库终审等五个流程后才可支付。实际操作中,不同业务的性质不同,紧急程度不同,这种繁琐的审核流程虽然增加了财政对支出的逐层把关,但目标拆解的过于仔细,在徒增工作负担的同时,也会延长指标的下达时间,一旦发生紧急支付情况,逐级申请把关的资金申请制度无法快速反应,增加支付业务工作的压力。

再次,一体化系统操作复杂,部分功能僵化。具体问题如下。

一是系统账号过多造成操作压力。一体化对预算的全过程管理使系统有多个账号,比如预算编制账号、工资申请账号、工资执行账号、预算执行账号、预算审核账号、会计账号等多个账号,但是预算单位并没有相对应的多个业务操作人员,大部分是一个人进行多个账号切换工作,账号、密码、指令、操作的不同增加工作人员的业务压力,易造成操作混乱。

二是系统与银行对接欠缺,交易查询不全。同一公务卡同一天发生多笔支出时,在系统中只能查到当天的第一笔交易,剩余支出明细只能请工程师与银行对接,在后台数据库增加剩余交易的银行流水后,操作人员才能在前台完成公务卡还款操作。

三是使用批量支付和公务支付功能时,国库集中支付凭证没有收款人信息。使用这两个功能,国库集中支付凭证仅显示总支出数,没有明细,也没有收款人信息。

四是资金支付失败时指标无法同步恢复。当银行支付失败、资金由银行退回时,退回的资金指标没有办法再次进行支付操作,指标额度需手动恢复,由资金审核账户做用款计划冲减后,系统无法直接显示退回资金指标,需要在新建页面多次刷新、查询,甚至清空浏览器才可以找到退回资金指标。

五是信息检索功能要求过于详细。在系统中单

位申请的预算指标查询、银行回单查询、消费明细查询等多个查询功能,都需要输入非常具体的日期,不能进行模糊检索^[3]。

六是账务报表安装复杂。一体化系统财务记账功能正在逐步完善,如果安装失败,财务报表无法完整显示,需要工程师后台设置。当前此功能尚不稳定,为保证报表数据准确,当前还需要一体化系统和原记账系统同步记账。预算一体化系统应以用户为中心,完善系统功能,使操作界面简单明了,流程明细,功能完善。

(三)一体化系统未与其他系统建立有效衔接,未建立动态反应机制

一体化系统未与其他系统建立有效衔接。目前行政事业单位财务管理系统包括预算管理一体化系统、采购系统、资产系统、债务系统、内控系统、预算项目绩效系统等,各系统之间相对独立,因技术原因,未建立有效衔接,致使数据不能共享,为保证数据一致,口径统一,同一事项要在多系统间来回切换。比如,采购某一固定资产,需要在采购系统立项招标,在预算一体化系统申请资金支付和账务处理,在资产系统进行管理折旧,在内控系统增加管理流程提报会议记录,在绩效系统编写资金使用评价。同一件事情需要在多个系统重复录入同一信息,分步操作,来回切换。多系统分散进行导致项目缺少事中监控和事后追踪,使内控监督流于形式,事前评估、事中监控不能起到约束作用,而绩效评价结果也不能完整、有效的反映项目的整体情况。

三、加强行政事业单位预算管理一体化建设的措施

(一)增强预算认识,聚焦主体责任,加速财务会计转型

一体化系统的合理运用是行政事业单位开展全面预算、加强内部管理、增强竞争力的首要工作内容。领导必须转变认识,从基本环节就重视其作用,建立部门主要负责人制,成立预算管理组织机构,明确责任、落实措施,把制度建设作为开展预算管理的关键环节。部门负责人不仅要全面预算管理作为单位的一项系统工程加以重视,更要挂帅“全面预算管理”的授权、审批等具体环节。一体化系统的执行、审核、审批必须做到专人处理,对所有预算项目操作流程进行全面梳理、加强审核、合理保障,所有项目必须有明细的资金测算,在执行过程中加强监督力度^[4]。

一体化系统线下线上双流程减少了财务人员做账的时间,但是系统支撑平台、基础信息、项目库、预算编制、预算执行和会计核算等方面需要单位会计自己设置,与当地财政充分沟通,科学合理预计分地区的下级上解收入,这对财务人员的管理能力、统筹

能力、规划能力提出了更高的要求,财务会计向管理会计转型势在必行,复合型财会人才的作用及重要性将越发突出和明显。行政事业单位财务人员必须学会将预算管理一体化系统变成工作中的好帮手,利用预算管理一体化系统速度快、准确性高、覆盖面广等特点来帮助进行数据分析,更好地进行规划、预算以及管理控制,进而做出更加正确的决策。

(二)推进资金预算管理的科学化

预算编制是一体化系统操作的起点,编制预算时不应考虑过去的预算项目和收支水平,不能以财政定额为限,也不应受以往预算安排情况的影响,各单位应放弃原有的定额体系,细化支出,精细分类,严格测算,按照预算编制要求,在各单位实际支出的基础上,一切从实际需要出发,规划好长期、短期预算,逐项审议预算年度内各项费用的内容及其开支标准,结合财力状况,在综合平衡的基础上以零基预算确定全新的预算指标,编制适合本单位真实需求的预算。尤其是公用经费,其标准更应严格细化,根据具体情况,去掉多余的浪费的项目,对于刚性的支出厉行节俭、反对浪费,从零预算,精细规划全年的公用经费预算标准,并于季末、年中实时调整,做到公用经费项目的合理预算。预算单位只有细化了预算指标,才能有效地使资金合理有序的流动,控制资金风险,杜绝项目经费的挤占。

(三)优化一体化系统操作模块,完善功能,简化流程

一体化系统是行政事业单位全面预算管理的核心总控软件,是财政监督指挥和管理工具,因此,提高一体化系统运行使用效率,加强资源管理,加强数据共享,向用户提供友好的工作环境变得尤为重要。系统应根据各单位工作需要,建立反馈机制,通过问卷、投票等方式优化使用人员的功能,通过座谈会、走访等方式完善报表的展示功能;按登录账号的操作人员身份建立清晰的导向,在诸多功能中快速选择相应功能;完善查询检索功能,强化信息管理,使系统界面结构清晰并且便于使用;通过图表、标志、提示语等优化操作路径,有“下一步”指示;使界面部署简单,插件自动化一键配置,界面设置有导向,简化管理;建立备份功能,增强容灾能力,迁移和升级软件,数据直接 copy 登录就可以完成数据的迁移;有流程跟踪,及时知道每一笔资金进行到哪一步,便于建立信息反馈机制,可以流程跟踪。

(四)打破技术壁垒,加快财政多系统对接,全面完善单位会计信息化建设

预算一体化系统尚未完成“政府采购”模块、“资产管理”模块的功能上线,这两个模块作为资产基础管理的重要环节,是财务工作的重要组成部分。资产管理系统并入预算一体化系统,可以从管理信息

卡片要素、资产分类及成套代码等基础信息,梳理业务流程、控制规则和数据标准,理清当前资产现状,在迁移原有系统数据的基础上,使资产管理对标对表,账实相符,全面提升资产管理质量和精细化、信息化水平。

预算管理一体化应尽快打破技术壁垒,完成与“票据系统”“内控系统”“绩效管理系统”的对接,实现财政部门与单位主管部门共享共用,建立健全预算项目全生命周期管理机制,对预算项目前期谋划、项目储备、预算编制、项目实施、项目结束或终止、项目控制、项目评价,实现上下级转移支付预算严丝合缝,对转移支付项目资金动态追踪问效,实时反应资金的分配、拨付、使用情况,提高了资金的使用效益和资产配置效率^[5]。

四、结语

行政事业单位预算管理一体化系统,是以统一业务规范和技术标准为核心,以一体化信息系统为载体,推动各项预算管理制度系统集成、协同高效的运行系统。它以预算项目为核心,聚焦执行单位预算目标,打破了传统会计工作限制,将庞大的业务数据与财务数据整合,最大程度替代了原有独立的预算编制、预算执行、会计核算、资产管理等信息系统,打通信息孤岛,减轻了单位多头报送、审核对比、重复录入的工作量。推进预算管理一体化,是加快建立完善现代预算制度,推动国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。进一步完善优化预算管理一体化系统功能,修复系统漏洞,使系统逐步改进,不断完善,向更加规范化、标准化、自动化水平的会计信息化系统迈进。

参考文献:

- [1]王爱兵.行政事业单位预算管理存在的问题及对策分析——基于预算管理一体化[J].西部财会,2022(2):4-6.
- [2]王锦.行政事业单位预算管理一体化建设初探[J].行政事业资产与财务,2022(3):50-52.
- [3]王俊莹.行政事业单位预算管理存在的问题与对策研究[J].商讯,2022(7):167-170.
- [4]邹芳.关于完善行政事业单位预算管理的思考[J].纳税,2021(12):169-170.
- [5]黄剑军.行政事业财务一体化共享管理探究——以S市某市级机关行政事业单位财务变革为例[J].新会计,2021(2):49-52.