

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2022.23.062

# 关于行政事业单位预算管理问题的思考

王 洁

(新蔡县财政局,河南 驻马店 463500)

**摘要:**预算管理体现着国家的战略和政策,反映了政府的所有业务活动范围,是助推国家治理体系和治理能力现代化的重要手段。科学的预算管理制度是行政事业单位从预算编制、执行到结果考评全过程管理的有力措施。但随着政府改革的不断深化,目前预算管理基础工作中仍存在不少深层次的问题和短板,制约了现代预算制度效能的充分发挥。在此基础上,本文对于行政事业单位在预算管理执行中存在的问题进行了思考,并根据实际工作情况提出了有效的对策措施,目的是提升行政事业单位预算管理水平,提高财政资金的安全运行效率。

**关键词:**行政事业单位;预算管理;资金安全

健全完善的行政事业单位预算管理,对于财政资金管理至关重要。随着经济社会发展进入新常态,财政收入增长速度缓慢,财政收支“紧平衡”状态将长期存在。为应对新形势、解决新问题,必须将牢固树立“过紧日子”思想作为各部门贯彻落实的长期任务,这就需要政府通过预算管理来加大预算对各部门的统筹协调能力,进一步规范预算管理制度,切实硬化预算约束。

预算管理反映单位的业务活动范围和履职方向,是改进单位管理运行机制和提供给治理效能的重要手段。科学的预算管理可以使行政事业单位更有效的落实国家各项政策,从而更好地履行公共管理的职能,提升单位发展水平。通过建立有效的预算管理机制,增强预算统筹和保障能力,不断完善管理手段,创新管理技术,进一步推动预算管理的规范化和科学化。

## 一、行政事业单位预算管理的重要性

### (一)有利于提高财政资金的使用效益

行政事业单位在编制部门预算时应当遵循“勤俭节约、量力而行、收支平衡”的原则,从严格预算编制、强化收支管理等方面入手,进一步压减非刚性支出,做到“无预算,不支出”;严格按照财政部门预算批复来开展单位的各项业务活动,贯彻落实政府“过紧日子”的思想,合理控制“三公经费”和会议费、差旅费、培训费等一般公用经费支出,用好每一笔财政资金,让财政资金发挥最大的使用效益。<sup>[1]</sup>

### (二)有利于加强行政事业单位内部管理水平

预算管理是一项全面性、全员性的工作,贯彻于预算编制、执行、考核与监督全流程,涵盖了单位的所有经济活动,科学合理的预算管理制度能够有效提高单位预算目标的可行性,提高单位整体财务管理水平,助推行政事业单位更好地履行职能。

### (三)有利于优化财政资源配置

有效的预算管理能提升政府对于财政资金的统

筹与调度能力,从而更好地服务于民生事业。健全科学的预算管理制度,可以切实提高预算约束能力,确保单位的所有业务经济活动支出都在预算范围内,防止发生超预算支出的现象,合理控制单位的运行经费,进一步优化财政资源配置,实现财政支出结构合理化,减少存量资金,推动财政资金提质增效。<sup>[2]</sup>

## 二、行政事业单位在预算管理方面存在的主要问题

### (一)预算管理理念不够先进

一些部门和单位领导人对预算管理的认识和重视程度不够,受传统行政管理观念的影响,普遍欠缺“先有预算,后有支出”的预算管理意识,预算约束观念比较淡薄。没有成立独立的预算管理部门,编制预算时仅仅依靠财政部门,而有些财务人员年龄偏大,没有接受过新预算法的理念,编制水平有限,继续沿用以往年度的预算模式,纯粹是为了预算而预算,只求结果不求过程,在编制时其他相关部门也没有参与进来,各部门信息沟通不及时,在执行中存在推诿扯皮、敷衍了事的现象,预算编制与业务工作脱节,预算工作流于形式,没有充分认识到预算管理的导向作用,导致预算编制工作达不到应有的效果。<sup>[3]</sup>

### (二)预算编制不够规范

有的单位整个编制工作时间紧、任务重,前期准备工作不充分,就会造成预算编制不科学、不全面,随意需列支出或依据不充分而导致没有纳入预算项目库,或者支出经济分类没有明确,预算项目不够细化,没有分解到具体部门,选用的编制方法不科学,这些都会影响着单位整体预算编制效果。

一是预算数据测算不准确,项目申报前期依据不充分,没有根据单位的实际情况测算,各部门在申报项目时没有考虑到项目的切实可行性和整体评估效果,缺乏前期的详细调研论证和精细测算。二是预算编制不全面,有些单位没有将事业收入、经营收

入、上级提前下达资金和上年结转资金纳入收入预算中。三是预算编制方法不科学,大多数单位在编制预算时仍依靠去年的历史数据,采用传统的增量预算法,按照上级要求的增长率和预算目标计算资金所需,虽然这种方法操作起来相对简单,但是缺乏对实际需求和多方面因素的考量,造成执行时与预算数偏差较大。

### (三)预算执行不够严格

预算执行结果是检验预算编制是否有效运行的一个重要依据,关系到财政资金的使用效益。有些单位在编制预算时,只是一味地多争取财政资金,没有考虑到工作的实际所需,导致财政部门预算批复后的项目无法正常实施,在预算执行中对于长期无法执行的预算资金也没有及时作出调整,造成财政资金的浪费。目前有些单位还存在仅仅将预算执行的职责对应到财务部门上,而财务部门由于自身工作的局限性,不了解业务只关注财务数据,无法对各部门项目支出的合理性和必要性作出正确决策,只是根据领导要求的预算执行进度来执行,到年终为了完成预算执行进度,而加快加大支出,造成大量财政资金的浪费,严重影响了预算执行的效果。<sup>[4]</sup>

在实际工作中,有些单位在基本支出预算不足的情况下,存在挪用项目支出的情况,随意调整支出经济分类科目,改变预算用途或挪作他用。编制预算时人员经费和公用经费没有严格区分开,或者项目支出没有细化,具体预算支出科目与实际支出科目不符,造成实际执行时与预算存在偏差,无法确保预算目标的实现,影响了整体预算执行进度。

### (四)预算考核不够完善

预算考核是通过对单位预算完成情况进行考核与评价,是单位管理者对各部门

门执行者实行的一种预算约束和有效激励的方式。但是,在实际工作中,很多单位没有建立完善的绩效管理制度,考核工作流于形式,考核指标局限于本部门利益,考核时效性不强,没有选择合适的考核节点及时考核。有些单位只关注重点项目的实施情况,或者某个重要部门的绩效结果,考评结果应用不充分,未建立以结果为导向的奖惩考核机制,绩效问责机制没有得到真正落实。

绩效目标设立时不够细化,绩效目标申报表中的一级、二级、三级指标虽然设立了,但具体指标值设定不准确,“目标设定随意、事前评估不充分、事中监管走过场”的现象普遍存在,对于绩效管理工作缺乏具体明确的、合理可行的方案,绩效核心体系不完善,绩效评估方式比较简单,导致绩效评价内容不够全面,项目支出的合理性有待提高。预算年度结束后,单位自评得分比较高,自评质量不高,对绩效目标完成情况反映不准确。

### (五)预算监管不够有力

一是财政部门对主管部门的监督力度不足,目前财政部门在编制部门预算时应用预算一体化系统,但是这个系统运行时间短,处于起步阶段,一些功能模块还没有正式启用。在单位预算执行中,财政部门通过预算一体化系统支付业务模块,可以查询到单位所有支出的资金流向。但是,对于单位存在挪用资金或超范围使用资金的现象,财政部门并没有及时采取有效的措施,待审计部门发现问题后再整改,这样就造成财政资金的流失。

二是预算单位管理不到位。行政事业单位所有人员都是预算管理工作的参与者,也是监督者。有的单位负责人认为预算监管仅仅是财务部门的职责,财务部门在支出时把好关就行了,没有要求其他部门对资金的使用进行监督,普遍缺乏健全的内部控制制度,在实际支出时没有严格按照预算设定目标值来使用财政资金,支出管理制度不健全,对国有资产的核算、处置、管理等都不太规范,造成单位部分国有资产的流失和公共资源的浪费。<sup>[5]</sup>

## 三、加强行政事业单位预算管理的对策

### (一)提高预算管理意识

行政事业单位负责人要发挥带头作用,紧跟时代步伐,组织全体员工学习《预算法》相关条例,单位主要领导人在管理意识上,要充分认识到预算管理对单位长期发展的重要性,坚持“无预算、不支出”的原则,明确各部门各岗位的预算工作职责,要求单位全体员工参与进来,在单位内部养成良好的预算管理理念,提升单位的预算管理水平。其次提高全员内部控制建设意识,让各部门员工都参与到单位内部控制制度建设和执行中,体现出内部控制约束的作用。各部门要相互协作,按照时间节点完成工作,要从自身岗位出发完善相关制度流程并严格贯彻执行;通过部门和全体员工都参与到预算管理的各个环节,切实把部门战略规划传递给所有人员,渗透到各个层面,实行全员、全过程、全方位的预算管理,不断提升预算管理理念。

### (二)科学规范预算编制

预算编制本身是一种较为复杂、繁琐的工作,涉及单位业务活动的方方面面,所以在编制前要做好详细规划,编制过程中要做好各部门之间的沟通衔接,信息共享,依据充分,细化到具体部门,并选用适合的预算编制方法,分析以往年度存在问题的原因,根据工作所需合理测算资金所需,综合考虑支出的合理性,明确预算目标,确保预算编制科学、合理,进一步提高预算管理的精准度。

行政事业单位在预算编制时应规范编制流程和编制方法,加强《新预算法》的学习,将本部门及所属二级机构的全部的收支均纳入部门预算中,确保预

算编制的完整性和全面性。在预算编制方法上,应打破传统的预算方法,不受以往年度预算执行情况的影响,实行零基预算法,科学确定各项开支的定额标准。根据部门的职能和工作需要,分别确定支出额度,按照先保基本支出,突出重点、收支平衡的原则,对于项目支出要分清轻重缓急,根据具体情况再统筹合理安排,用好每一笔财政资金。

### (三)强化预算执行效率

预算执行是预算管理工作的核心内容,行政事业单位在预算执行中要加强事前、事中、事后全过程控制,有预算编制而无预算控制,就难以实现预算目标。单位应建立规范的预算管理制度,定期召集相关部门分析预算执行情况,根据年初安排事项,按月、季度、年度来具体分析各项目实际执行中出现的问题,把预算项目细化到具体部门和具体人员,分解到位。对于基本支出的项目,应严格控制差旅费、会议费、培训费等标准,规范财务报销程序,强化审批流程。对于项目支出,应严格按照时间节点开展工作,并及时进行审计和年终决算,避免单位形成沉淀资金。对于长期不支出的项目,要及时作出预算调整,待财政部门批准后,再按调整后的用途使用财政资金。各部门要根据工作实际开展情况及预算执行中出现的偏差,及时汇总并纠正,并对各项目执行实施动态监控跟踪,保证预算目标执行到位,避免财政资金闲置浪费。

### (四)完善预算考核机制

预算申报时,要按照实际需要编制项目绩效目标,依据绩效目标和支出标准合理测算支出优先顺序和预算需求;认真编制预算目标,结合部门职能和单位发展规划,科学、合理地测算支出需求,认真填报绩效目标申报表,对不符合上级要求的、绩效目标三级指标设定不完整的,单位应作出及时调整、修改。主管部门审核上报后,经财政部门审批后,批复下达绩效目标表,并作为预算执行中考核指标的重要依据。在预算执行的全过程中,行政事业单位要建立动态跟踪工作机制,不断优化绩效管理流程,按照“谁支出、谁负责”的原则,利用信息化技术,运用预算一体化系统来全面监督,重点监控单位绩效目标的实现程度和预算执行进度。

在当期贯彻落实“过紧日子”的思想下,各部门要进一步建立“花钱必问效,无效必问责”的预算绩效管理制度,加强预算绩效考核,提高财政资金的安全使用效率。行政事业单位应当建立奖惩机制和问责机制,对于评价结果好的部门,在分配资金时给予倾斜,对于评价结果差的部门,在分配资金时适当压减,对于挪用、截留财政资金的行为,要对相应部门和个人问责。各单位还需要建立完善的预算绩效考核制度,及时分析评价结果,为预算管理工作提供重

要保障。

### (五)强化预算监管力度

财政部门应加快预算一体化系统的运用,将部门预算、决算、资产管理及会计账务核算等业务模块有效的衔接起来,财政部门负责组织和指导部门预算编制工作,并明确各部门和专职人员在预算管理中的具体职责,实现层层监督,发挥财政部门资金监管的作用,动态监控财政资金的流向,并设立预警机制,对于不符合要求的支出流向系统能自动预警,及时处理违规使用财政资金的现象,落实相应的奖罚机制。行政事业单位要加大宣传力度,提高内部监督管理意识,引导单位全体人员都参与到预算监管工作中来,让他们意识到资金监管不仅仅是财务部门的工作,而是需要每一个人都有责任对资金使用过程进行监督。多管齐下,发挥内部监督和外部监管的积极作用,共同促进行政事业单位预算管理水平的提升,及时发现单位在预算编制、预算执行、预算考核等方面存在的问题,并及时纠正调整,保障单位各项经济业务顺利开展。

### 四、结语

预算管理是行政事业单位资金管理的有力支撑条件,有效的预算行为能使单位各项业务活动在有计划有指导的情况下有序进行。加强预算管理对于单位预算目标的实现至关重要,增强预算管理理念,规范预算编制方法,提升预算执行力度,完善预算绩效评价,加大预算监管力度,不断提升单位预算管理水平,为单位长远发展目标和履行公共管理职能提供重要保障。

### 参考文献:

- [1]刘瑜.关于行政事业单位预算管理问题的思考[J].质量与市场,2022(11):46-48.
- [2]薛莉萍.关于加强基层行政事业单位预算管理的思考[J].中国乡镇企业会计,2022(6):31-32.
- [3]李盼.行政事业单位预算管理问题研究[J].质量与市场,2022(8):31-33.
- [4]刘静.行政事业单位预算管理问题研究[J].行政事业资产与财务,2022(6):1-3.
- [5]卢兆欣.新时期如何加强行政事业单位预算管理工作[J].质量与市场,2022(5):61-63.