

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2023.10.063

# 国有企业全面预算管理问题与对策研究

殷书峰

(湖北交投商业投资有限公司,湖北 武汉 430000)

**摘要:**国有企业是中国经济发展的重要组成部分,为了更好地实现经济效益和社会效益的统一,全面预算管理已经成为国有企业财务管理的一项基本制度。但是,在全面预算管理实施过程中,国有企业面临着许多问题,如预算目标的不统一认识、预算指引性不足、科学性不足、执行监督考核不到位等,这些问题已经严重影响了国有企业的业务拓展和财务状况。因此,优化全面预算管理已经成为当前国有企业财务管理亟须解决的问题。本文在分析国有企业全面预算管理的重要性基础上,探讨了当前国有企业全面预算管理存在的问题,并针对性地提出了完善国有企业全面预算管理的对策建议,以促进国有企业的经济效益和社会效益的统一。

**关键词:**国有企业;全面预算;预算管理

## 一、国有企业全面预算管理的重要性

随着国企改革三年行动(2020-2022)的圆满收官,新一轮国企改革即将开启新的征程。国资委表示,要巩固和深化国企改革三年行动的成果,致力于完善中国特色国有企业的现代公司治理,真正按照市场化机制进行运营。进一步深化分类改革,完善企业功能的界定和分类指导,深化公益性业务的分类核算和分类考核。随着国企改革的不断深入,全面预算管理也应该根据各个行业板块的业务特点分别设计不同的业务预算模型,以便进行预算编报和管控,从而真正达到有效控制经营成本,提高管理效益,优化资源配置,实现国有企业的长远发展和国有资产的保值增值。

全面预算管理是按照企业制定的发展战略目标,在一定的期间内(一般为一年)对各项经营活动、财务指标等方面的总体预测,以此确定年度经营目标,并逐层分解、下达内部各经济单位,最终实现业绩考核与评价的内部控制管理过程。主要包括经营预算、投融资预算、财务预算等一系列预算组成的相互衔接和勾稽的综合预算体系。具体而言,全面预算管理的重要性主要体现在以下方面:

### (一)全面预算管理是企业战略执行的保障

全面预算需根据企业战略发展规划,充分、全面的预测未来的经营活动和相应财务结果,科学规划、统筹安排公司的经营目标和经营活动,减少工作的随意性和盲目性。通过对预算指标的层层分解,明确责任,确保公司整体经营目标的实现。并根据预算执行情况分析,可以及时调整和改善经营活动,最终实现公司战略目标。

### (二)全面预算管理便于企业合理调配资源

开展全面预算管理,能够对企业拥有的人力、物力、财力等资源进行合理分配、考核及控制,以资源为纽带建立不同业务计划之间的逻辑关系,实现计

划与资源的联动,根据业务活动不断调整资源、合理分配,规避资源浪费、闲置等情况发生,挖掘经营潜力,从而最大限度获取和使用各种经济资源,最终实现公司经济效益最大化。

### (三)全面预算管理有助于风险控制管理

当前,随着国有企业经营规模的持续发展与业务扩张,经营风险也逐渐增加,企业需规范财务管理,加强风险防范能力。全面预算管理是控制风险较为强硬的一面,主要因为预算指标一经确定,除非外部经济环境等不可抗力因素,原则上不允许调整。全面预算是事前预测、事中控制、事后分析的有效工具,可以预测预算期间的经营状况,预测业务风险点,期末通过执行分析,根据预算执行率发现问题,及时提出风险防控及解决措施,加强和完善内部控制流程,从而达到降低经营风险的目的。

### (四)全面预算管理有利于绩效管理

绩效管理是企业的基础,是进行员工考核的主要依据,绩效管理包含预算考核,预算考核通过预算执行数与年初预算目标差异,客观、真实、准确反映各考核单位工作完成情况,使公司对其部门和员工的考核“有章可循、有法可依”。公司通过建立预算考核机制,将预算执行情况与各单位年度绩效合同挂钩,从而影响各单位领导以及员工的工资及奖金,通过经济手段提高所有人对预算工作的重视,调动积极性,进而提高预算质量和经营质量。

## 二、当前国有企业全面预算管理存在的问题

### (一)预算管理的组织机构不健全

科学的预算管理组织架构是预防全面预算管理流于形式的重要保障,合理的组织架构能够让相应的管理理念迅速传达、执行。预算管理组织体系一般分为决策机构、工作机构和执行机构三个层面,具体负责预算编制、审批、分析、控制、调整、考核等。在国企,董事会负责制订年度预算方案,董事会授权预算管理办公室组织公司预算方案的编制,经党委会

前置研究、总经理办公会审核,并报董事会审议批准后实施。总经理办公会全面负责公司预算管理工作。具体的预算编制、汇总、上传、下达、分析、调整等工作一般由预算管理办公室完成,在绝大多数国企,办公室设在财务管理部,但预算不仅包括财务预算还包括业务预算,预算是企业战略的具体体现及举措,需要协调各个部门的工作,而财务部门工作职责是没有战略发展规划的,战略发展部门又觉得预算只是财务部事情,财务与业务不能有效融合,最终预算不能准确反映战略规划和目标,业务部门被动执行预算,并未真正参与到预算编制中。这样的现象将严重影响预算编制质量,无法有效准确预测企业未来经营状况,导致预算管理偏离预定正确轨道。<sup>[1]</sup>

#### (二)预算编制方法不够科学

预算编制方法有固定预算、滚动预算、零基预算、增量预算、作业预算等,但在实际工作中常用的就是增量预算、零基预算、项目预算。以某省属交通企业为例,预算编制程序分为“两上两下”,时间跨度长达两个月,“一上”由各单位编制预算上报,“一下”上级单位汇总审核主要指标控制数,“二上”下级单位根据确定的年度经营目标和控制数进行调整后上报,“二下”上级单位提交总经理办公会及董事会审议通过后下发各单位预算执行依据。预算虽经历四个阶段,但实际上各单位基本只有一次调整机会,若上级单位调整年度目标,下级单位相应需全部调整,浪费大量时间和精力,且上级单位审核下级单位预算经营预算采取的增量预算方法,成本费用预算采用零基预算,但成本费用很多直接与营收挂钩,并不能固化,强行下指标控制只会导致预算编制与实际执行是“两张皮”,耗费大量时间的预算最终成为形式主义。且在未充分研究把握市场环境变化情况、预算编制的条件等方面问题情况下,仅仅是使用过往历史记录数据来编制预算,难以发挥出全面预算管理应有的水平,反而会阻碍企业未来发展方向的增长。

#### (三)预算管理信息化程度落后

现阶段,大部分国企全面预算各项数据收集及汇总还是应用Excel表格完成,财务部需汇总审核各单位、各部门Excel表格,全部依赖大量手工数据输入和人工核对校验,没有把全面预算逻辑加以固化,使得预算编制周期长、预算调整难度大。预算分析也通过Excel表格执行率来反映,由于没有系统刚性控制,有时候某项费用即使超预算也只能通过事后统计发现,并不能真正达到预算控制。预算数据分析也不能通过系统自动获取,只能由财务人员根据账面核算数字进行手工统计后填制Excel,再由财务分发给各业务部门,不仅传递效力低还容易出错,也无法满足财务及时性原则。

#### (四)预算管理考核指标设计不合理

会计有八大原则,其中之一就是重要性原则,重要性要求企业提供的会计信息应该反映与财务状况、经营成果、现金流量有关的重要事项。预算管理既要确保其全面性,将公司所有经营业务都纳入全面预算管理,又要根据企业当前的经营目标和战略发展方向,突出管控的重点,体现公司经营思路和价值理念。预算考核应该提取重要指标进行考核,例如营收、利润、现金流量等,但很多国企将成本费用纳入费用预算偏离度考核,导致很多单位在年底为了提高费用预算执行率而突击花钱,为了用钱而用钱,抑或是由于年度预算编制比较保守,年中由于业务拓展导致某些费用增加,但由于费用预算已使用完毕,最终由于无预算导致该业务无法拓展,很显然这与预算考核初衷相背离。

#### (五)预算考评控制机制不健全

长期以来,国有企业的全面预算工作重编制轻执行。大多数国有企业内部全面预算管理的过程中缺乏合理的制度体系和管理程序,缺乏严格的监督制度,执行的随意性大,因而在后续发展过程中易引发较大问题。集团各公司资金相互挪用,编制的预算与结果偏差很大,但是相应的制衡机制,却不能有效监督,形同虚设现象。由于在制定预算目标的考核政策和奖惩措施不完善或激励机制不足以激发被考核者的积极性,在预算目标未完成时,导致被考核方刻意回避主观方面的因素,而只强调影响预算目标完成的客观因素,从而导致在考核重掺杂了过多的人为调整因素,使考核、奖惩流于形式。而有时候由于有预算考核,预算被当作不同层次管理者之间讨价还价的工具,预算编制时经常出现本位主义思想,做出对自己有利的预算,例如收入预算保守的进行预测、成本费用尽可能高的预测,这违背了预算指标应该客观、公正、可靠的要求,归根结底缺乏完成的预算考核体系,导致无法把预算执行情况和单位经营状况有机结合在一起。<sup>[2]</sup>

### 三、完善国有企业全面预算管理的对策建议

#### (一)完善全面预算管理的组织架构

健全的全面预算管理组织架构是全面预算管理有效实施的前提和基础,预算组织机构应承担预算编制、执行、分析、考核、反馈等职责,形成预算闭环管理。若将全面预算管理组织机构设置在财务部,就导致全面预算工作存在局限性,因为预算管理组织中的成员不仅要具有扎实的财务知识,也应该熟悉公司各业务情况,具有较强的专业性,建议较大国企应设置专门的全面预算管理部门,对预算全过程进行监督和管理,保障全面预算的质量,确保预算与公司经营战略发展目标一致,将全面预算管理真正落到实处。



## (二)合理确定预算编制目标和编制方法

预算编制内容是开展各项经济工作的价值尺度,标准和依据。企业根据战略目标,发展需求,管理需要,以业务预算为基础,以经营创效为目标,开展各项内容的预算编制。编制预算不能仅仅停留于增量预算法、固定预算法等传统简单的方法上,而是必须结合企业实际情况,区分预算指标哪些是已落实的,确保的,哪些是没落实的,测算的。也就是哪些是实的、哪些是虚的。如人工成本、成本费用预算,要参照前两年历史数据,结合企业改制和业务发展,本着节约、内部挖潜的原则合理编制。对于资产负债率、现金流量等预算要结合财务考核要求进行控制;对于营收、利润等经营性指标必须参照公司战略发展目标进行编制,保证预算能对企业经营活动有效控制。

## (三)加强全面预算信息化建设

在数字经济大背景下,财务信息化建设是国有企业财务管理降本增效的必经之路,通过系统降低附加值人工成本,国企应该充分利用财务信息化建设实现预算管控信息化,借助信息化平台强化预算管控,从而有效推动预算质量,加强预算分析时效性和精准性,各相关部门在系统中进行填报,可有效划分预算控制职责,进一步推动业财融合管理。现阶段,国企基本已实现核算信息化,部分企业实现财务共享中心,若在核算软件中开发预算管理模块,年初预算数字直接在系统中进行初始化维护。报销时,系统自动提示预算执行率,超预算直接无法提交,将极大提高预算控制效率和质量。同时,核算的数字直接关联在预算模块中的执行数,避免人工手动统计,通过全面预算信息化,可提升预算执行报表的效率,提高预算工作分析质量,减少企业经营工作中存在数据误差,提升企业精细化管理水平。

## (四)完善预算管理的监督控制

预算编制完成后,重点是执行,预算执行应该是全面重点管控内容,各单位应建立预算管理制度支撑其有效运行,明确预算管理原则,加强预算的刚性约束,预算一经批准,一般不得调整,除发生特殊事项,费用预算坚持“无预算不支出”。各单位应建立和完善预算管理的监督机制,预算管理部门应定期汇报企业预算执行情况,原则上公司每季度至少开展一次预算分析会,客观分析预算执行差异和原因,便于管理层及时掌握预算执行和经营情况,针对预算执行过程中发现的问题积极研究,通过采取应对措施缩小执行差异,减小预算偏离度,努力实现预算目标。预算执行过程中,应有专门人员进行定期与不定期相结合的方式进行现场监督检查,追踪预算执行情况,强化预算监督。年终,通过预算监督管控中发现的问题在下年度予以优化,持续完善预算管

理工作,真正举一反三提高预算质量。<sup>[3]</sup>

## (五)优化全面预算考核体系

目前,国企预算考核往往突出财务方面的考核,而忽视了非财务方面的考核评价,导致国企陷入传统的粗放型经营管理模式上。预算考核指标应该多样化,并加强业财融合,将预算编制、预算执行、预算监督等内容纳入考核范围,以“大绩效”的理念进行全面预算考核。真正实现预算“一盘棋”管理。同时,要兼顾共性和个性,在保证考核内容全覆盖的基础上,根据行业差异分类设置指标体系,体现行业特点及重点,保证考核指标具有科学性、针对性。同时,完善预算考核机制,预算考核作为绩效考核重要组成部分,通过制定预算考核办法或相关规定,明确考核原则,把各单位的预算执行情况与经济收入和职务晋升挂钩,做到人人肩上有责任,各个身上有指标,实现预算的闭环管理,促进企业稳健发展。<sup>[4]</sup>

## 四、结语

综上,本文从预算管理组织架构、编制方法、信息化建设、指标设计、考核机制五个方面提出了目前国有企业全面预算管理存在的问题,针对性地提出了应当完善组织架构、合理确定目标和编制方法、加强信息化管理、完善监督控制、优化考核体系等对策,以期为企业全面预算管理的可持续发展注入动力。但是,具体如何根据不同行业及国企规模搭建组织机构、设置量化的考核指标及考核体系等方面尚未深入,希望未来能根据行业分类及特性做进一步深入研究,从实际出发,找到适合各个行业的预算管理指标,提高全面预算的全面管控作用,最大限度地保障预算管理的精细化水平,更好促进企业长远发展。

## 参考文献:

- [1]高红燕.国有企业全面预算管理的困境及对策[J].中国集体经济,2022(12):75-77.
- [2]耿艺菡.国有企业全面预算管理的困境及对策分析[J].商情,2022(36):86-88.
- [3]李林.国有企业全面预算管理的困境及对策探讨[J].质量与市场,2022(306):58-60.
- [4]孟丹.国有企业全面预算管理的问题与对策[J].中国集体经济,2022(09):53-55.
- [5]戴薇.国有企业全面预算管理体系构建路径研究[J].全国流通经济,2022(09):57-59.