

编者按:预算管理是政府、事业单位或企业对于未来一定时期内的收入和支出作出计划的一项经济管理活动,是内部控制制度的重要组成部分。20世纪初,预算管理就开始出现在企业管理的实践中,1920年美国通用汽车公司就把预算管理作为“对分部责任进行集中控制”的重要工具。许多调查资料显示,当今世界绝大多数有一定规模的企业都接受和坚持运用预算管理方法,经济发达国家的大中型企业实行预算管理的比例达90%以上。我国的大中型国有企业对预算管理十分重视,不同企业的管理重点和方法也各有特色,但是相当多的国有大中型企业的预算管理仍普遍带有计划经济时代的特征。

2000年6—8月,南京大学会计系和江苏电力行业会计学会联合组成课题组,先后对江苏电力公司、谏壁发电厂、扬州市供电局等单位预算管理的做法及效果进行了实地考察,得到了丰富的资料,经过总结、分析和思考,产生了两篇调研报告。本刊将其作为专题进行集中报道,旨在使大家对我国企业预算管理的状况有更深入的了解,以便总结经验,发现问题,逐步完善,推动我国企业的预算工作更好地发挥其管理控制作用。

集团型预算管理的模式

——江苏省电力公司预算管理的实地研究报告

□ 董 伟 张朝宓

江苏省电力公司是国家电力总公司华东电力集团公司的一部分,负责管理其在江苏的所有发电、输电、供电资产。该公司在经营管理实践中,努力适应体制、市场和经营方式的变化,不断调整、改进预算管理模式,至今已经历了四次转变。对此,我们作了实地调查研究,现将该公司预算管理模式转变的过程、当前的模式做法和效果作简要报告。

预算管理模式演变的四阶段

从计划经济时代的生产技术财务计划算起,江苏省电力公司的预算管理模式至今已经历了四次转变,即:生产技术财务计划模式、目标利润——目标成本管理模式、全面预算管理模式以及目前正在试点的计算机网络支持下的预算管理模式。

(一)生产技术财务计划模式

生产技术财务计划模式的核心是生产计划。电力行业更加注重安全生产,只要电发出来,不出事故就完成了任务。技术计划是对生产计划的保证,而财务计划是生产计划的附属品,也就是说,当生产和技术计划确定以后,产品、材料和人力的价格和数量也是既定的,只要通过财务算账,成本和利润就可以确定无疑。虽然在长期的计划体制下也积累了许多企业管理的经验,但由于生产经营成果与人们没有直接利害关系,因此企业各级人员中的成本效益观念并

不很强,生产经营过程中存在严重的浪费现象,经济效益低下。

在改革开放之后,江苏省电力系统也逐渐意识到计划管理的种种弊端,开始在管理会计领域展开探索,进行了许多有益的尝试,如责任中心的划分、指标分解考核等。这些尝试都为日后的全面预算管理打下基础。

(二)目标利润——目标成本管理模式

在这一管理模式中,江苏省电力公司本着“统一起跑线”的原则,按类别统一核定各类企业的资产回报率和收入、费用等指标,确定各发、供电企业的目标利润。在计划期开始之前,省公司要与各企业的负责人签订目标利润责任状,各企业负责人还要向省公司交纳一定的生产经营风险抵押金。到年终时,若管理责任人所在的企业完成了责任书中明确的利润目标,则省公司要在返还其交纳的风险抵押金的基础上再给予适当的奖励;反之,省公司非但不返还管理责任人的风险抵押金,还要针对未完成的部分相应扣减该企业的工资定额。

目标利润——目标成本管理推动了江苏省电力公司效益的提高,但这还是一种比较粗放的预算管理方式,在具体实施过程中,各企业注重的主要是总体的利润指标,而资金的使用效率、资产质量等方面还没有受到足够的重视。随着改革的深化,江苏省电力公司在总结以往经验并学习发达

国家同行管理经验的基础上开始推行全面预算管理模式。

(三)全面预算管理模式

从1998年开始,江苏省电力公司开始实施资产经营责任制,制订了《内部模拟市场管理办法》、《资产经营管理办法》、《财务预算管理办法》以及相应的实施意见、编制说明等规章制度,建立了包括内部目标利润、资产回报率、资产负债率和不良资产率等指标在内的资产经营综合考核指标体系,对企业的经营绩效、资产质量、资金使用效率等进行全面的考核。同时,配合以上考核指标体系,建立了较为完善的预算管理体系,本着“全面预算、全额预算、全员预算”的原则,将资金、实物、电量、线损率等所有可以用数量、金额加以反映的方面,所有与货币资金收支有关的项目都纳入预算的范畴,严格控制预算外收支业务的发生,在全体员工中培育全面预算意识,使预算管理的思想深入人心。

江苏省电力公司全面预算管理的实施,进一步提高了企业的经营管理效率,使企业的预算管理实现了从粗放型向集约型转变。预算管理关注的重点从经营结果(利润预算)延伸到经营过程(业务预算和资金预算)进而扩展到经营质量(资产负债预算和现金流量预算)。全面预算实现了各预算表之间相互平衡制约,降低了预算的随意性,为实现预算对企业资源的优化配置和经营的事前事中控制奠定了基础,取得了较好的效果。联合调查组所作的实地调查主要是针对这一管理模式进行的。

(四)电脑网络支持下的预算管理模式

针对第三阶段全面预算管理中存在的预算管理耗费的长时间、个别预算管理完全靠人工来执行有时很难控制、各部门之间的信息难以沟通等种种问题,江苏省电力公司组织相关人员开发了一套网络化的财务管理信息系统(FMIS)软件。目前正在谏壁发电厂进行试点,即将在全公司范围内推行。该系统建立在电脑网络的基础之上,从预算指标的建立、平衡、调整到执行与考核,信息的传递都可以通过网络完成,大大节省了预算管理中信息在各部门各层次之间传递的时间。FMIS的预算模块将所有与预算相关的业务都规定了标准的流程,固化于系统内部,经济业务只有依次经历标准流程的每一个环节才能顺利流转。FMIS还对相关部门的职责、权限作出了明确的划分,这样既保证了预算的严格执行,又杜绝了各部门之间相互扯皮、推诿的现象,使得全面预算能够得到及时、顺利、严格的实施。

当前预算管理模式的重点

江苏省电力公司在“量入为出、综合平衡”、“全面、全额、全员预算”、“相互衔接”三个原则的指导下,编制省电力公司下属的包括各个发电厂、供电局在内的所有单位部门的分年度、季度、月度的利润预算、资本性项目预算、现金流量预算和资产负债预算。

(一)财务预算管理体系

公司建立了从省公司到各厂、各级供电局的“金字塔”型的财务预算管理体系,体系的最顶端是预算管理委员会,由最高管理层成员和一些关键职能管理部门的负责人组成,负责审查批准财务预算方案,协调预算的执行、调整、检查、考核工作。省电力公司、厂(局、公司)、车间(工区)、班组间,一级对一级负责,逐层分解落实,层层考核,确保预算的编制和执行。预算管理委员会下设办公室,与财务部门合署办公,负责预算管理委员会日常工作。

(二)预算内容和编制方法

全面预算体系包括利润预算、资本性支出资金平衡预算、现金收支平衡预算、资产负债预算、现金流量预算等。

利润预算包括销售收入预算、产品成本预算、燃料成本预算、财务费用预算、投资收益预算等。要求根据资产经营管理考核目标,在确保完成省公司分解下达的经营目标的基础上,正确测算生产、销售情况来加以编制,月度利润预算根据年度预算分解编制,分解时要结合各月的实际情况并做到各月间尽可能平衡,避免大起大落。

资本性支出资金平衡预算包括资本性支出来源预算和资本性支出预算。资本性支出来源主要包括当年计提的折旧、税后留利、中央专项基金、专项拨款、收回长期投资、各种贷款等。而资本性支出项目则主要包括股权投资、债权投资、基本建设及视同基本建设程序管理的城农网改造、小型基建、技改、科技开发、资产购置等。资本性支出项目的安排要坚持量入为出的原则,全年支出总额不得突破来源总额,项目资金来源不准留有缺口。在项目安排上要优先满足偿还贷款、各类重点工程及大中型基建、技改、科技项目的需要,同时还要考虑未来若干年内资金延续的需要。相应的资本性支出预算编制完成之后,要上报给归口管理的生产技术部门进行审核,由后者根据预算项目的经济性、重要性将预算项目排好优先次序,省公司根据这一顺序核定最终纳入预算的资本性支出项目并据以落实资金。

现金收支平衡预算包括现金收入、现金支出、现金余绌、金融融通四部分。金融融通时要考虑满足正常周转需用的现金存量总额,在现金缺额较大时要考虑现金筹措的可能性;如果筹措的资金不能达到平衡要求,则应考虑调整和修改资本性支出预算。

资产负债预算主要侧重于有关财务指标的控制,如使资产负债率、应收账款周转率、流动比率、速动比率等指标达到上级的要求,资产负债预算应制约其他预算的编制。

现金流量预算根据利润预算、资本性项目预算及有关资料编制,包括在经营活动中及投资、筹资活动中的现金流量。在编制现金流量预算时,上下级之间的交拨款项须以总额分别反映,不准以交拨相抵后的净额反映。

(三)预算编制的流程

1、预算目标的确定、下达。省公司根据预算年度经营目标及相关制度确定基层各单位的年度目标利润、资产负债率、资产回报率、坏账损失率和投资收益率等预算指标,并在预算年度上一年的11月底之前下达给各基层单位。

2、预算草案的编制、上报。各基层单位在确保完成省公司下达的各项目标前提下,根据本单位实际经营情况编制预算年度财务预算草案,并在预算年度上一年12月底前上报省公司。具体编制流程如下:

(1) 基层单位的各个责任中心编制与该中心有关的各项预算,报相关归口管理部门审核。

(2) 基层单位的归口管理部门审核相关预算方案,并对项目按轻重缓急进行排序,报主管厂(局)长审定,经主管厂(局)长审定后报本单位预算管理委员会办公室审核、平衡。

(3) 基层单位预算管理委员会办公室审核各项财务预算,并进行平衡、汇总,编制基层单位的财务预算,提交本单位预算管理委员会,由后者审定后上报省公司预算管理委员会办公室相关业务归口管理处室审核。

3、预算的审批、下达。基层各单位上报的财务预算草案在省公司须先后经过主管局长、省公司预算管理委员会办公室、省公司预算管理委员会三个环节的审核、平衡、调整,通过后,提交华东电力集团公司审批。再由省公司预算管理委员会办公室根据华东电力集团批准的财务预算方案,调整确定省公司和各基层单位的财务预算(如需经预算管理委员会复审的报经预算管理委员会审批),并下达给各基层单位及相关业务归口管理处室执行。

(四) 预算的调整

预算项目调整的申请、上报、审批、下达流程与预算编制的流程相同。利润预算、现金流量预算调整不突破年度预算的,由各单位预算管理委员会审批;超过年度预算的利润预算、现金流量预算,资本性支出预算调整、资本性支出预算增减项目调整,由基层单位预算管理办公室提出申请,报省公司预算管理委员会批准。

(五) 预算执行情况的分析与考核

1、预算执行情况分析。预算管理委员会办公室及各业务归口管理部门对预算的执行情况按季度进行分析,着重分析利润预算、资本性支出预算、现金流量预算的完成情况,对当期实际发生数与预算数之间存在的差异,不论是有利还是不利,都要认真分析其成因,而且要写明拟采取的改进措施。预算分析的重点是差异的原因及应采取的措施。

2、预算执行情况考核。预算管理委员会办公室及各业务归口管理部门负责对预算执行情况进行考核,考核的内容包括预算完成情况、预算编制准确性与及时性等指标。考核采取记分制,基础分为100分。在预算完成情况考核中,预算的实际完成数每超过或低于预算数一定的百分比则给予一定分数的处罚或奖励。最终根据实际取得的分数划分

不同的档次,分档次确定给予多少奖金或扣减多少经营风险抵押金。预算编制准确性与及时性考核的方法与预算完成情况考核相类似,最终也是按实际分数所在的档次来确定奖惩。

预算管理效果的影响因素

(一) 企业上下目标的一致性

全面预算管理的效果,与企业上下目标是否一致关系极大。如果企业下级部门仅仅把预算指标作为上级下达的任务来被动地加以完成,那么这种努力就很可能偏离企业的总体目标,达不到预算管理的预期效果。因此,在预算的实施过程中,要尽可能做到使预算的编制执行者的注意力集中到企业的总体目标之上,不要为细枝末节耗费过多精力。1998年以前,江苏省电力公司下属各供电局的购电价格没有统一。由于不同电厂的电价不同,每年预算编制时各电厂的电量在各供电局之间的分配就成了一件十分困难的事情,各供电局在预算编制和进行实际业绩考核时,都要为此耗费大量的精力。1998年后,按统配电、集资电、小火电等类别的预测电量比例统一制定了供电局购电价格,这样,各供电局无须再为不同电价的电量分配比例而耗费精力,从而把更多的精力花费在预算收入(即售电量)的增加与成本费用的严格控制上,使公司上下的目标更为一致。

(二) 各职能部门之间的沟通与协作

在全面预算管理中,许多预算项目的编制、审核、执行都需要多个部门之间的相互配合、相互协调,因此各部门之间的信息沟通、相互协作就成了影响全面预算管理效果的非常重要的因素。

江苏省电力公司预算管理中各级成立预算管理委员会的制度是实现预算过程中相互沟通协作的一个良好的形式,预算编制与重大预算调整必须经过预算管理委员会讨论通过。这就使得企业在经营活动中各方面存在的问题和困难可以放在一起权衡,不至于出现各种超预算项目由分管局长个人决定、财务部门顶不住的尴尬情况,也不至于使预算管理流于形式。

(三) 以预算作为考评业绩的依据

预算管理的效果是与它在业绩评价中的作用息息相关的。传统的业绩评价,多采用与上年同期进行比较的办法,而这种办法往往忽略了许多不可比因素,因此评价结果不够公平,致使人们不在预算管理上下功夫,于是再好的预算管理模式的也难以达到预期的管理效果。以预算的各项指标作为考评业绩的依据,就可以避免传统作法的弊端,从而提高了人们对预算的重视程度,进而使预算管理产生好的效果。

(作者单位:南京大学会计系)

责任编辑 刘黎静