

从预算视角谈 《事业单位财务规则》优化完善

任萍萍

摘要：随着政府会计改革的持续推进，现行《事业单位财务规则》亟需结合新时代事业单位财务管理的需求进行调整和完善。本文立足新形势下国家财政制度改革发展方向和事业单位财务管理实际，充分考虑《预算法》、政府会计准则制度等法规制度的变化情况，从预算角度对《事业单位财务规则》提出修订建议。

关键词：事业单位；财务管理；财务规则；预算管理

中图分类号：F810.6 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2020)07-0027-02

作为事业单位财务管理工作的指导性文件，《事业单位财务规则》（以下简称《规则》）对于事业单位开展业务、规范会计核算、加强财务管理提供了制度规范和操作标准，对提高事业单位效益、促进事业单位发展发挥了积极作用。但在目前各项改革不断深入推进的新形势下，现行《规则》的相关规定存在着预算编制与事业任务脱节、全口径预算管理落实不够以及预算编制数据不准确、不科学等问题，无法很好地适应新时代事业单位的职能定位和管理要求。在新的形势和背景下，《规则》的修订应充分考虑新《预算法》、政府会计准则制度等法规制度的变化情况，做到与各项新法规制度的无缝对接和全面接轨。

一、进一步修订完善预算管理办法

新《预算法》对单位预算管理作出了一系列新规定，如全口径预算、拓展预算审核重点、完善地方债管理、强化预算公开、规范转移支付、明确违规责

任等，且已逐步开始实施。新《预算法》充分考虑了事业单位财务管理的实际需求，预算管理方面的内容比现行《规则》更为全面、科学，且更具实践指导意义。因此，建议在《规则》“预算管理”部分加入新《预算法》的相关内容，进一步规范事业单位的预算管理工作。

具体来说，一是要按照事业单位的战略目标明确预算目标和编制的范围，《规则》不仅应完善对财政下拨资金的监管，还要完善对全口径资金的监管，建立全口径预算编制制度，实行全面预算管理，防范化解事业单位财政风险。二是要建立跨年平衡机制，结合新《预算法》中跨年度预算平衡的相关要求，根据上一年预算执行情况、确定的支出绩效评价结果和本年度制定的收支预测目标计划，按照规定程序合理编制财政预算。自2016年起，中期财政规划管理和编制三年滚动财政规划已经明确了相关要求，建议在《规则》中对这些规定也进行明确。三是要建立预算公开制度，公开已经成为预算改革的必然趋势，新

《预算法》要求所有事业单位预算必须在统一时间、以统一格式全部公开，体现了推进事业单位事务公开、推进国家治理体系和治理能力现代化、推进廉政建设和维护公众利益的总体要求和前进方向，因此建议按照新《预算法》要求，在《规则》中对预决算公开作出要求，以此规范事业单位财务管理，让各项业务和财务活动都在法律法规的框架下运作，增强财务活动的公平性、公开性和透明度。

二、进一步加强预算收支管理

新《预算法》明确规定，事业单位依法组织收入，按照规定合理安排支出，保证财政资金及时合法应用于预算项目，进一步提高财政资金的使用效益，并严格规定了预算调整程序。《规则》要进一步规范预算执行和预算调整程序，增强预算执行和预算调整的科学性和合理性，加强预算执行过程管理，明确预算调整的原则、要求、流程和工作时间节点。强化财务管理的职能，强调财务

作者简介：任萍萍，北京协和医院财务处。

部门的作用,加强业财融合,将单位的各项业务全部纳入预算管理的“篮子”里,充分发挥预算管理“指挥棒”的作用,提升预算执行力,确保各部门全部人员都严格按照预算开展财务活动,充分发挥预算管理效果。

三、进一步强化绩效评价

《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》自2018年9月1日起实行,对绩效评价工作提出了明确要求,将绩效评价理念贯穿于预算编制、预算执行和决算编制等各个环节和各个流程中,高度重视绩效评价在预算管理中的作用,通过绩效考核评价规范事业单位预决算管理,进而推进事业单位财务管理的规范化、科学化。笔者建议在《规则》中明确规定建立科学的绩效评价体系,将强化绩效目标管理、做好绩效运行监控、开展绩效评价和结果应用等要求补充进去。规范预算绩效目标体系的设置、年中绩效监控以及年终绩效自评的开展和结果运用,构建“全方位、全过程、全覆盖”的预算绩效管理体系,建立“注重结果导向、强调成本效益、硬化责任约束”的预算管理新机制,制定预算绩效管理工作方法和流程,健全绩效指标的选择标准和评估方法,在预算事项执行过程中实行全周期跟踪并进行绩效管理,落实预算使用主体责任,将绩效结果与预算安排挂钩,实现预算和绩效管理的一体化。

四、进一步完善固定资产核算和管理

新《预算法》要求进一步加强事业单位固定资产管理工作,促进资产管理与预算编制的有机结合。建议在《规则》中根据经济社会发展水平设定固定资产价值标准;对事业单位现有的固定资产分门别类、重新划分标准,将达到固定资产标准的资产纳入固定资产管

理范畴;建立事业单位固定资产折旧计提和资产减值制度,明确事业单位按照使用年限、标准、规定计提固定资产折旧;参照《财政部关于贯彻实施政府会计准则制度的通知》(财会[2018]21号),正确划清资本性支出与收益性支出的界限,分别进行财务处理;建立科学完善的国有资产监督管理制度,在国有资产保值的前提下,鼓励事业单位盘活固定资产,实现国有资产增值。

目前中央各部门在编报年度预算时要按规定填报单位资产存量情况表和新增资产配置预算表,再由财政部按相关政策核定预算。建议在《规则》中增加编制新增资产配置预算的相关要求,即所有使用财政性资金及其他资金购置车辆、租用土地、办公用房、业务用房以及购置单价50万元以上的通用设备和单价100万元以上的专用设备,应当编制新增资产配置相关预算。此外,还可在《规则》中明确事业单位新增资产配置预算编制的参与部门、流程、方式方法等具体内容。

五、全面引入权责发生制,体现双重报告体系

新政府会计制度要求实施“双基础”会计制度,通过对同一经济事项财务会计、预算会计的双重核算,更加全面、准确地披露预算资金使用情况,这是对事业单位预算管理水平提出的更高要求。笔者建议《规则》按照新政府会计制度中的“3+5”要素结构进行调整,建立预算会计和财务会计适度分离且互相衔接的事业单位核算模式,体现“双功能、双基础、双报告”的改革思路,由此也可以使事业单位对资金的管理更加详细,预算执行与预算制定更加准确,有利于从财务管理的角度规范账务处理、报表的编制流程和方法,同时重视财务报告分析工作,制定并构建管理会计报告体系,提升管理层对于管理会计的重视

程度,充分发挥管理会计的作用。

六、加强内部控制,优化事业单位预算管理体系

《行政事业单位内部控制规范(试行)》从2014年1月1日起全面执行,行政事业单位建立和实施内部控制已经成为一项重要任务。笔者认为《规则》应要求事业单位健全内部控制体系,明确内部控制评价主体、组织以及具体内容和评价标准,对重点业务活动进行分析,把握重点管控环节,明确监督办法和监督流程,有效防范和控制单位财务风险,建立内部控制建设和评价长效机制,从制度、组织、计划等多个方面不断完善内部控制管理体系。通过内部控制制度明确责任和义务,对经济活动的风险进行防范和管理,优化事业单位预算管理体系。

七、加强信息化建设

为保障财务数据的及时准确,提高沟通效率,加强预算控制,实现业务财务数据的交互使用,达到财务管理的目标,笔者认为《规则》中应该要求事业单位高度重视信息化建设工作,加强业财融合,做好信息化战略规划,理顺业务和财务流程,通过财务业务信息系统的一体化实现预算数据联通共享和可追溯,确保预算编制和执行数据准确详实、传递及时,为预算管理提供全方位、完整的信息数据。如可按预算事项在业务端冻结预算,按合同进度在付款时自动核减预算并自动在合同系统段反馈付款结果等。业务部门预算编制人员在业务信息系统端即可编制预算,有效促进业务部门编制预算的便利性和积极性,还可以通过财务系统向业务科室反馈预算执行情况和绩效考核指标值,业务部门可及时、准确了解预算执行情况及预算绩效指标完成情况。□

责任编辑 张璐怡