

# 事业单位预算管理现状及优化建议

赵文伟■

## 一、事业单位预算管理现状

### (一) 广泛采用基期法编制预算

基期法由于取数方便(通常是上一年度数据)、编制起来较为简便,一直受到事业单位青睐。事业单位在年初预算编制过程中,基本支出预算编制采用由预算单位录入和人社部门导入基础数据相结合、系统自动计算生成;项目支出预算编制则沿用预算单位上一年度项目支出数据。因此,基期法本质上仍是一种增量预算,特别是项目支出预算未能全面考虑到以前年度的预算编制是否合理,在一定程度上造成预算资金浪费。

(二) 项目预算资金申请方法不够科学

受基期法编制预算的影响,事业单位项目预算资金拨付一般仍维持上一年度的标准,即只要是上一年度财政部门同意拨付的项目资金,在本年度年初预算批复时依然会如实拨付到单位。这在一定程度上减少了工作量,但由于没有考虑事业单位的实际情况,往往造成项目资金拨付数与事业单位的需求不相符。

(三) 资产配置、政府采购和政府购买服务与预算编制结合不够紧密

在相当长的时间内,事业单位重视按照以基本支出和项目支出两大类为主体进行年初预算编制,对资产配置、政府采购和政府购买服务等经

济事项则有所忽视,未充分在年初预算编制时进行反映或出现不实反映,导致预算年度中的资产配置、政府采购和政府购买服务与年初预算编制相脱节。

### (四) 预算执行效果不尽人意

预算执行包含基本支出预算执行(人员经费预算执行和公用经费预算执行)和项目支出预算执行。当前,事业单位的基本支出预算执行总体可控且较为平稳,而项目支出预算资金则存在支付进度慢、执行率不高的现象,造成一定程度的资金沉淀和浪费。

### (五) 决算作用弱化

在事业单位预算管理过程中长期存在重预算、轻决算的现象,具体表现为对决算的意义理解不深刻、决算编制不合理、决算分析不到位甚至未进行决算分析、决算对单位财务管理的指导作用不大等现象。

### (六) 预决算公开不到位

一直以来,事业单位的预决算公开意识还较为淡薄,部分事业单位对预决算公开认识不够或认为预决算公开只是政府机关的事情,与自身无关。此外,还存在相当一部分事业单位虽然是独立核算的法人,但由于只是主管行政机关的二级机构,编制的是“内部二级预算”,也未进行预决算公开。

## 二、优化事业单位预算管理的建议

(一) 全面实行以零基预算为主的预算编制方法

零基预算是不考虑以前年度支出,直接根据单位预算年度的实际情况编制预算的一种方法。该方法虽然在编制过程中较增量预算繁琐,但由于未将以前年度不合理的因素考虑进来,预算规模能够较为直观地反映单位的实际情况,从源头上避免了预算资金的浪费。笔者认为,在事业单位中应大力推行零基预算,根据实际情况确定预算资金规模,有效节约财政预算资金,充分发挥预算资金的使用效益。

(二) 优化项目预算资金的申请方法

1. 及时对项目支出进行清理。事业单位在年初预算编制之前,应对上一预算年度中已存在的项目支出类别及其具体金额进行全面梳理。对需要继续保留的项目支出,在参考上一年度项目支出预算数和该年度项目实际支出数的同时,还应结合新预算年度单位的职能职责、工作计划及目标等科学合理地确定新预算年度的项目支出金额。对已到期或不符合当前要求的项目资金在编制预算时自行撤销,对性质相同或相近的项目资金进行整合归并,从而确保保留下来的项目支出类别、资金与事业单位的实际情况相符。

2. 实行“事后据实拨付”与“预算拨款”相结合的项目资金拨款模式。

“事后据实拨付”主要适用于金额较小、不经常发生或者业务量不稳定的项目支出(一次性业务专项和公共专项),是对零基预算法的有效补充,避免了冗余项目资金的沉淀。而“预算拨款”是在经济业务发生之前由财政拨付给预算单位的,具有预付款的性质,为事业单位各项职能职责的履行带来较大便利。对于依据充分的项目资金(经常性业务专项)仍可列入事业单位的常态化预算项目,采用“预算拨款”的方式由事业单位在年初预算编制时进行申报。实行“事后据实拨付”与“预算拨款”相结合的项目资金拨款模式,能够最大限度地用好资金,提高资金的使用效益。

(三)在预算编制中同步资产配置、政府采购和政府购买服务预算

一是按照“严控增量、调剂存量”的原则把好新增资产配置关口,在编报预算之前,在资产管理信息系统中填报拟新增的固定资产和无形资产等,经批复的资产配置预算由财政部门导入并纳入部门预算进行统一管理。二是根据政府集中采购目录及限额标准,按照政府采购品目完整编制政府采购预算,将基本支出、项目支出及公共项目应纳入政府采购的内容全部细化编制。在编制时,应将政府采购品目明确至货物、工程和服务类下的末级品目名称与编码,不得自行设立品目。编制审定后的政府采购预算,由财政部门导入政府采购云服务平台,实现预算管理与政府采购的有机结合。三是在全面梳理其辅助性服务和公共管理服务事项的基础上,准确完整编制政府购买服务支出预算。在编报预算时,同步编制《部门预算政府购买服务项目支出预算表》和《公共项目政府购买服务预算表》作为预算组成部分实施管理。列入政府采购目录或采购限额标准以上的

政府购买服务项目应同时反映在政府采购预算中。

(四)进一步强化预算执行管理

1.加快预算资金支付进度。事业单位应根据其实际情况、结合职能职责,依照合法有效的合同协议等定期、均衡地进行预算资金支付,避免因“人为原因”导致预算支出缓慢,进而影响预算执行效率。同时还应以季度为单位设定执行率进度指标,比如一、二、三季度执行率分别不得低于20%、50%和80%,该进度指标一经设定即具有约束力,事业单位和财政部门均可根据执行进度对预算执行情况的优劣进行考核。

2.在预算执行中严守财经纪律。鉴于当前内外部环境的复杂性,事业单位在预算执行中应严格执行国家有关财务规章制度,加强专项资金管理,严格执行国库集中支付制度和政府采购制度等有关规定,建立健全公务回避机制、集体决策机制、责任追究机制,完善内控制度,确保资金使用程序和使用结果的合规性。

(五)充分发挥年度决算的作用

1.正确认识年度决算编制的重要性。事业单位预算工作的完成情况、预算执行的合规与科学程度,均要通过年度决算的编报来体现。基于此,事业单位应从上到下提高对年度决算工作的重视,准确完整编制年度决算报告,为全年预算管理工作划上一个完整的句号。

2.加强决算分析对预算管理的指导作用。现今事业单位的决算分析常在年度决算报表完成之后进行,决算分析报告一般会有较为固定的模式,各事业单位根据自身实际从决算报表中进行数据提炼和加工,最终形成决算分析报告。决算分析报告编制完成后,应由财务部门核对后提交给管理部门,并由管理部门、纪检监察部

门、内部审计部门及相关人员进行审核,以充分发挥决算对事业单位预算管理的指导作用。

(六)推进事业单位预决算公开常态化

根据《预算法》及《政府信息公开条例》等相关要求,经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表应当在规定时间内向社会公开、接受社会的监督,并对部门预算、决算中经费的安排、使用情况等重要事项进行说明。事业单位应践行预决算公开制度并使之常态化,通过“晒账本”,自觉接受党和人民的监督。

(七)强化预算绩效管理

1.在事业单位全面推行预算绩效管理。在事业单位全面实施预算绩效管理是建立现代财政制度的必由之路。基于此,事业单位在预算编制时,应按照“谁申请资金、谁设定目标”的原则,填报项目支出资金和公共项目资金绩效目标,从数量、质量、时效、效益、影响等方面反映预期结果,提高绩效目标与预算资金的匹配度,实现预算管理与绩效评价的有机结合。

2.建立符合事业单位特色的预算绩效评价体系。事业单位应根据绩效评价的相关规定,建立符合自身实际的预算绩效评价体系,具体要做到以下两点:一是确定科学合理的绩效评价指标,为绩效评价的顺利开展提供有力支撑。二是绩效评价的方式应多样化,即凡事业单位预算内资金都要进行绩效评价,可采取事业单位自评、主管部门或财政部门复评、第三方中介机构评价等多种方式相结合的办法,从多个维度对事业单位的预算绩效进行评价。

(作者单位:长沙市交通建设质量安全监督站)

责任编辑 刘黎静