

提升事业单位预算管理效能的政策建议

赵璐

摘要：我国社会经济迅速发展，提高了对财政资金使用效益的要求，事业单位可通过优化预算管理实现财政资金的科学规范使用。近年来经过一系列改革措施，事业单位预算管理已经取得了很大进步，但依然存在一些不适应新形势发展的问题，需要通过加强预算管理提升财政资金的使用效能，提升履行社会公共职能的效力。本文阐述了事业单位预算管理的特点，指出加强预算管理的重要性，从当前预算管理的内容和方法、预算管理的效果方面简述了事业单位预算管理现状，提出了预算编制、预算执行、预算调整、预算监督和绩效管理方面存在的问题，并提出了一系列应对策略。

关键词：事业单位；预算管理；问题；原因；对策

我国社会经济迅速发展，提高了对财政资金使用效益的要求，事业单位可通过优化预算管理实现财政资金的科学规范使用。近年来经过一系列改革措施，事业单位预算管理已经取得了很大进步，但是依然存在一些不适应新形势发展的问题，需要通过加强预算管理提升财政资金的使用效能，促进事业单位健康稳定发展，提升履行社会公共职能的效力。

事业单位预算管理现状及其存在问题

事业单位具有对社会公共事业服务和管理的职能，其预算来源多为财政资金。事业单位预算管理包括预算编制、预算执行、预算调整、预算监督和绩效考核几部分。

在计划经济时代，事业单位的预算管理是比较粗糙的，随着我国经济发展和财政体制改革的不断深化，事业单位预算管理不断改进，逐步规范，但也依然存在一些亟待改进的问题。

一是预算编制不精细。预算编制是整个预算管理体系的重要基础，事业单位多采取各部门编制本部门预算，经报批审核程序之后汇总到财务或预算部门形成单位预算。预算编制几乎涉及到每个部门，尤其是项目预算，涵盖范围广，各专业内容复杂，工作量大。预算编制存在不够严谨和细致的问题，编制预算没有经过充分的前期调研，对当前市场情况了解和调查不够，论证和数据分析不详细、不深入，导致预算编制不精细，与实际执行差异较大，影响预算执行效果，不能满足预算目标，浪费国家人力财力资源。

二是预算执行均衡性不够，存在预算考核月突击执行预算的问题。如2018年8月和10月是财政部的重点考核月，由于考核月有执行率的要求，不达标会直接核减当年预算，因此单位在考核月非常重视预算执行，甚至出现突击花钱的现象，而其他月

份预算执行率明显偏低，预算执行不够积极。

三是预算执行滞后。由于一些项目前期准备不充分，导致项目开展被动，启动时间晚于预计，尤其是一些工程项目和涉及到政府采购的项目，给工程向相关主管机构报送审批的时间预留不足，没有考虑到政府采购需要的程序和时间，造成预算执行进度滞后于预期。

四是预算调整较随意和频繁。目前很多调整都是由于项目预算执行过程中资金不够，通过在“项”下面的单位某预算大类内部进行调整，把完成可能性低的项目资金调整到资金不足的项目中。这种调整虽然按规定执行了审批程序，不影响全年最终预算执行率，但也因此存在频繁和随意调整的现象，“拆东墙补西墙”的情况时有发生。一方面降低了国家财政资金的使用效率，另一方面也降低了工作效率，增加了工作量，影响了预期目标

的实现效果。

五是预算管理缺乏有效监督,绩效考核不到位。有效的监督管理是预算目标实现的重要保障,而绩效管理是贯穿预算管理的重要环节,是加强预算监督的重要手段。目前事业单位缺少对资金支出的持续性监督和检查。绩效管理尚处在起步阶段,中央主管部门每年会抽取部分重点项目进行绩效评价,但是现阶段事业单位绩效考核工作还没有全面有效的实施,不利于提高预算执行力和提升财政资金的使用效益。

加强改善事业单位预算管理的政策建议

一是要提高预算编制和执行方案编制细化程度。细化预算编制要结合单位发展规划和职责任务,制定详细工作计划,收集预算所需资料,充分调研论证,采取科学的编制方法,提高编制质量。应早于上级单位要求的预算申报时间进行准备,给预算编制留出充足的时间。建立项目库管理,规范预算编制。在项目库管理下,部门申请的项目需有明确的项目目标、组织实施计划和科学合理的项目预算;需经过充分的研究分析,项目绩效明显,风险可控,实施条件成熟。项目经审核入库后再进行预算安排,优化预算管理。细化预算执行方案,要做细做实项目实施方案,特别是工程项目,应按照程序尽早完成报批,确保按照计划进度推进工作。制定政府采购项目实施计划,提前启动功能需求复杂、采购周期长的采购事项。各项目应严格按照核批的预算执行,尽量减少调整事项,对确需调整的事项按规定执行严格审核审批,防范超预算和随意改变预算资金用途的情况

发生。

二是要提高管理层对预算管理的重视程度。一些单位管理层对预算管理重要性认识不足,对预算管理的理解不深入,仅仅停留在完成预算执行率的层面,认为完成预算考核月的考核进度即完成预算工作,没有从项目实际情况出发科学合理安排支出,忽视预算执行质量和资金使用效益,造成预算执行在全年分布不均衡,出现突击花钱的现象,影响项目完成的效率和效果。事业单位应采取一定措施,增强管理层对预算重要性的认识。如建立预算执行责任制,单位领导签署预算执行责任书,对预算执行进度和质量进行承诺。各部门主要负责人全面负责本部门预算执行,是预算执行的督导者,将预算执行情况纳入个人年度考核,落实预算项目责任。

三是要完善预算管理体系。目前,一些项目的预算需由不同部门数据组合构成,由于单位内部相关部门之间缺乏沟通和协调,数据掌握不精确,导致预算编制和实际工作安排相脱节。同时,现阶段事业单位预算管理制度还不完善,尤其是绩效管理方面,还处于起步发展阶段,没有建立适合单位实际情况的制度规范。为此,应建立预算管理信息沟通协调机制。对于预算涉及到不同部门的项目,各部门应主动提前进行沟通,尽早获取有效的资料,形成工作合力,保证预算编制的精确和完整。单位可建立预算管理工作小组,由单位领导牵头,财务、预算、法律、内部审计等相关部门构成小组成员,具体负责预算执行的日常管理工作。对于预算执行不力的部门和项目建立约谈机制,帮助其查找问题,分析原因,采取应对措施。同时,事业单位应根据财政

部于2018年发出的《关于贯彻落实<中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见>的通知》,制定适合自身实际情况、操作性强的绩效管理制度,使绩效工作有具体明确的遵循依据和指导规范。

四是要加强对预算编制人员的培训。预算编制人员专业能力不足,尤其对于项目预算,缺乏预算编制相关专业知识,单位缺乏对预算编制人员进行专业和系统的培训,影响预算编制的效率和质量。为此,事业单位应结合每年政策变化,定期向预算项目实施部门和预算编制人员开展预算管理政策法规的宣传与培训工作,不断更新编制人员的知识结构,提高编制水平和专业素养,提升沟通协调能力,增强持续适应新预算政策和复杂工作的能力,树立预算工作的重要性与权威性,强化预算工作的约束力。

五是要健全预算监督和绩效考核机制。很多事业单位监督机制还不系统、不完善,没有建立健全有效的绩效考核机制。对于绩效管理的认识不深入,绩效指标的设立缺乏科学性,对财政资金的使用效果缺乏科学衡量和评估,绩效考核的约束力还不强,绩效评价的效果和作用还没有充分体现。为此,应在财务或预算部门设置预算专管员,将单位所有预算实施部门分专人进行跟踪管理,从项目申报到预算执行进行全程监控、监督。对预算执行中偏离预算目标的项目及时进行纠正,实现预算执行进度和质量共同提高,避免财政资金浪费和使用低效率,并加强内部审计部门对财政资金使用效益的监督。还要进一步公开预算执行情况,在单位内部定期公布各部门各项目的预算执行情况,实际执行与计划进度不符的项

融入大格局 释放新活力

——陕西政府采购改革创新之路

陕西省财政厅

建立现代财政制度是新时代赋予财政系统深化改革的新任务，也是实现国家治理体系和治理能力现代化的新目标。政府采购管理改革作为财政改革的重要组成部分，必须融入财政改革的大格局，勇挑重担，主动作为。2018年是陕西政府采购的改革创新之年。随着深化“放管服”改革一系列创新举措的落地，陕西政府采购工作实现了历史性变革。

简政放权：让权责回归

长期以来，政府采购累积的问题，首当其冲是政府与市场关系错乱，具

体到管理部门与采购主体就是职责不分、越位缺位并存。因此，简政放权的首要目标就是权力下放，还权于采购主体。2018年初，陕西省财政厅将政府采购计划审批、专家入库与抽取审核、代理机构资格认定行政许可等权限“一揽子”下放，使权责回归到采购主体，有效激活了市场活力，开启了政府采购各方齐抓共管的新局面，长期执行的审批制彻底变为备案制，实现了政府采购管理的历史性变革。一是制定发布政府集中采购目录，提高采购限额标准。年度政府集中采购目录由省财政厅统一制定发布，各市县

不再单独制定发布；同时提高公开招标数额和自行采购的门槛价，取消了许多不合理的限制。二是变审批制为备案制。各采购单位依据部门预算直接在网上备案采购计划，备案后直接进入采购环节，省财政厅不再进行面对面审批；采购资金支付也由各采购单位按照合同约定直接授权支付给供应商，不再通过国库集中支付。三是制定负面清单。修订下发《陕西省政府采购负面清单》，明确25条负面事项，倒逼采购单位夯实主体责任。这些改革措施的落地，不仅赋予采购单位更多的自主权，也夯实了采购单位的主

目需详细说明。在财政部和上级单位要求之外，应增设本单位预算执行考核时点，提高预算执行均衡性和预算执行力。要切实加强绩效管理。将绩效指标体系化，以相关历史和行业数据为基准，根据自身工作特点，建立绩效指标库，避免出现指标值过高或过低的情况，增强绩效指标与工作任务和资金的匹配性，合理反映项目支出应当实现的绩效目标。推动预算执行与绩效管理有机融合，将绩效评价结果与预算安排挂钩，评价结果好的项目有优先安排权，评价结果不好的

项目要求进行整改和完善，对于明显无效或浪费财政资金的项目，不再安排资金，加强绩效评价结果的刚性约束力。逐步尝试自行开展全面绩效评价工作，建立绩效评价常态化工作机制，加强各部门绩效管理的观念，提高财政资金绩效目标和使用效益的实现程度。□

参考文献：

[1] 卫锦莉. 行政事业单位预算管理存在的问题及完善[J]. 中国集体经济, 2017(26): 27-28.

[2] 包春香. 全面预算管理在事业单位财务管理中的应用[J]. 中国市场, 2018(34): 151-153.

[3] 周赞. 基于行政事业单位预算管理加强问题的探讨[J]. 财会学习, 2018(22): 21-22.

[4] 苗静. 事业单位财务预算编制管理问题及对策探讨[J]. 纳税, 2018(31): 99-100.

[5] 马悦善. 行政事业单位加强预算管理研究[J]. 财会学习, 2018(8): 36-38.

(作者单位：故宫博物院审计室)

责任编辑 李燕