

预算管理一体化对行政事业单位 财务管理的影响及应对

吕伟豪 董文杰

一、预算管理一体化的逻辑本质

预算管理一体化不是简单的财务软件更新,也不是普通意义上的财务信息化建设,而是财政信息化管理手段的一次全面革新,更是财政管理理念的一次深刻变革,其逻辑实质是通过“制度+技术”的改革,实现预算的“一体化管理+标准化管理+全过程动态监管”。

一是一体化管理,以“全面规范透明”为目标。在坚持财务管理主体责任归属单位的基础上,将行政事业单位全部财务管理数据信息从“线下”搬到“线上”,或者从独立系统搬到预算管理一体化系统(以下简称一体化系统),打破了数据隔断、信息孤岛现象,各级单位之间、同级单位之间信息互联互通和数据资源共建共享,实现了“横向到底、纵向到边”预期目标。

二是标准化管理,以“标准科学”为目标。中央从顶层制度设计将统一的业务规范、管理规则、预算标准嵌入信息系统,所有行政事业单位依照执行,提高了行政事业单位财务管理的标准化、自动化水平,减少了“自由裁量权”带来的执行偏差,确保“政令畅通,执行有力”。

三是全过程动态监管,以“约束有力”为目标。将权限管理、流程控制、实时监控、动态预警等融入一体化系统各个模块和环节,并强化预算执行结果、绩效评价结果与以后年度预算安排的“挂钩”机制,形成预算全过程

的管理闭环。

二、预算管理一体化对行政事业单位财务管理的影响

行政事业单位是政府预算管理活动的重要参与者,其财务管理工作影响着政府预算管理水平和治理能力。预算管理一体化作为一项制度整合、技术重构等方面的重大改革,会对行政事业单位财务管理带来一定影响。

(一) 收入管理更加完整

按照一体化管理要求,单位自有收入比照财政拨款收入全部纳入一体化系统统一编报收入预算,实行预算指标和资金支付“双重管控”,实现了收入“全口径”预算管理,强化了预算约束。单位在使用自有收入时,要满足两个前提:一是“先有预算,才能支付”。单位在编报年初预算时不仅要足额编报财政拨款收入,还要充分预计自有收入,将单位所有收入编入预算,纳入一体化系统管理,没有编入预算的收入,不能用于支付。二是“先有资金,才能支付”。在预算执行时,财政会对单位实有资金账户实时监控,单位要在已实现的收入资金限额内支付,没有实现的收入资金无法用于支付。单位自有收入纳入预算管理一体化,是经费保障机制的一次重大变革,将对行政事业单位产生长远影响。

(二) 支出管理更加精细

预算管理一体化下,项目成为行政事业单位财务管理的基本单元,所有支出都要以项目形式体现,并实施

全流程管理。在项目储备阶段,行政事业单位根据自身实际情况随时在一体化系统中登记储备项目,无需集中在一个特定时间段上报,为项目前期准备留足了时间。在项目编制阶段,行政事业单位以支出标准作为项目支出需求测算的主要依据(支出需求=单位支出标准×需求数量)，“无标准、不预算”的管理理念逐步强化,增强了预算编制的科学性和准确性,减少了预算编制的随意性。在项目实施阶段,项目主管单位、财政部门、监管部门都能够在一体化系统中实时查看到项目实施进度、资金拨付情况和资金闲置沉淀状态,增强了预算执行的约束性和紧迫感。在项目结束阶段,同一个项目在不同年度间的预算安排情况和资金使用情况能够在系统中汇总并统计分析,为改进项目管理提供重要支撑。

(三) 预算执行更加规范

一是账务管理更加规范。一体化系统引入全新账务处理模式,采用企业会计中的复式记账法,建立了指标账核算机制。按照记账规则,行政事业单位的预算和支付要一一对应,若有变化,必须“先调预算、后支付”,所有调整在系统中将全部留痕。二是预算调剂程序更加规范。预算管理一体化操作规范规定了预算调剂的具体程序,并进一步明确部门在预算执行中对同一类级下不同款级科目调整、支出经济科目分类调剂等均属于预算调剂事项,需按要求履行调剂程序。

(四) 外部监督更加严格

一体化系统上线后,行政事业单位的各项财务管理活动将被融汇起来,每一分钱的收支都能追根溯源,从上到下都能直观了解,更加方便人大、审计等对行政事业单位进行监督。比如,对专项资金的使用,若出现挪用资金、违规使用、长期沉淀等触发预警规则的情况,财政部门、相关监管部门都能实时掌握情况,增加了行政事业单位财务管理的透明度。

三、行政事业单位财务管理的应对举措

预算管理一体化是一项“牵一发而动全身”的系统性改革,行政事业单位财务人员要高度重视,提前谋划,主动应对。

(一) 以项目为抓手做好预算管理

预算管理一体化下,项目成为预算管理的基本单元。行政事业单位不仅预算编制到项目、执行到项目,财务管理和会计核算也要具体到项目,财务管理人员要充分运用一体化系统,加强项目动态跟踪,时刻关注项目实施进度和支出进度,以项目为抓手,进行全生命周期管理,切实提高行政事业单位预算管理水平。一是根据项目储备,做好前期财务调研。行政事业单位需要结合重点工作任务,提高项目的储备质量和成熟度,建立健全项目入库和滚动管理机制。财务管理人员应在前期主动与项目主管人员做好沟通,对拟纳入项目库管理的项目做好前期资金需求评估。二是依托项目库,做好年度预算。纳入项目库的项目具备了规范的立项依据、实施计划、支出标准和测算明细,并按照轻重缓急、保障重点等进行了排序,确保预算一经批复即可开展实施。对此,行政事业单位财务管理人员要根据纳入项目库管理的项目资金需求、

施工计划、项目排序,合理确定年度项目资金需求,确定年度支出预算。三是注重跨年平衡,做好滚动预算。根据滚动预算管理的要求,对于需要多年实施的项目,行政事业单位财务管理人员要与项目主管人员充分沟通磋商,合理预计实施周期,分年测算支出额度,并且与当年的预算编制相衔接。

(二) 以准则为指引做好会计核算

核算是行政事业单位财务管理活动的依据,贯穿于单位经济活动的整个过程。在一体化系统上线后,行政事业单位财务人员要根据业务环境和政策变化,进行正确的会计核算。一是优化会计信息采集管理。一体化系统整合了原有独立运行的预算编制、预算执行、资产管理、会计核算等系统,实现了财务信息的互联互通。行政事业单位财务管理人员,要依托一体化系统优化会计信息采集管理,避免多头报送、反复审核等现象。二是完善会计核算工作。《预算管理一体化规范(试行)》《政府会计准则制度解释第5号》等对一体化系统上线后的会计科目设置、业务核算等作了明确规定,行政事业单位财务管理人员应加强学习,确保进行正确的会计核算。三是正确对接预算指标账。行政事业单位在年度执行中,要科学管理收支预算,确保在财政批复的预算总额内列支,未列入预算、未有资金指标的支出不得列支。

(三) 以一体化为引领做好信息整合

预算管理一体化的实现,需要行政事业单位财务管理人员强化数据、制度、软件的整合工作。一是基础数据整合。按照财政部门统一要求,整理、整合人员、项目、资产等基础信息,采用统一的名称、明细选项及其代码的设置规则,避免要素间的交叉重

复,推进统一大数据分析应用体系建设。二是管理制度整合。系统梳理单位现行的财务管理制度,并按照预算管理一体化的要求进行修订完善,做到财务管理“有法可依”。按照要求规范财务管理的方式方法,做到“有法必依”,否则,所有违规操作会在系统中“留痕”,将会受到追责处罚。三是做好核算软件的有效衔接。一体化系统上线前,行政事业单位根据自身需要可能已选择了不同的市场化会计核算软件。一体化系统上线后,单位需要将会计核算信息在一体化系统中集中反映,在线办理单位会计核算业务。为此,行政事业单位应尽可能做好核算软件的有效衔接,最好能够使用当地财政部门统一的会计核算软件。

(作者单位:河南工业大学经济贸易学院 重庆市财政学会)

责任编辑 姜雪

主要参考文献

- [1] 何佳澄.中央级事业单位预算和绩效管理一体化顶层设计[J].财务与会计,2022,(11):63-67.
- [2] 许宏才.加快推进预算管理一体化建设 以信息化驱动预算管理现代化[J].中国财政,2020,(19):1.
- [3] 马海涛,肖鹏.借力预算管理一体化 提升财政管理水平[J].行政管理改革,2022,(8):30-37.
- [4] 高杨.行政事业单位实施预算管理一体化的探讨[J].财会学习,2022,(27):1-3.
- [5] 王高峰.关于中央部门实施预算管理一体化工作的几点思考[J].中国注册会计师,2022,(9):89-90.