

H省科学院预算业务 内部控制现状及优化建议

高贤 姚慧雨

一、H省科学院预算业务特点

H省科学院隶属于H省教育厅,是省财政定额定项直接支付试点公益事业单位。科学院不以盈利为目的,以临床科研及开发为主要研究方向,承担国家及省科研重点课题研究。预算业务的编制和开展都有既定的业务规范模式,但受省级财政的执行和调整影响较大。H省科学院预算业务主要有两个特点:

一是预算项目种类多。科学院预算收入来源包含财政拨款、单位组织收入、非同级财政拨款收入等;支出按项目核算,主要分为人员经费(基本工资、绩效工资、津补贴、公积金、社会保险、医疗保险等)和日常公用经费(水电暖、维修费、办公费、邮电费、网络信息费等)以及项目经费(科研项目、学科建设经费、基本运行费用等)。

二是预决算资金差异大。分析科学院近五年披露的预决算数据发现,在收入方面科学院经常会有上级业务主管部门安排的行政任务资金、其他同级单位安排的非财政科研协作资金,这种收入来源未算在年初预算资金内。此外,因当年度安排的预算收入未形成全部预算支出导致年末结转资金,且科研资金允许转入单位自有资金账户,导致预算收入与决算收入差距拉大。年初预算资金、结转结余资金、调剂预算资金之间的调整增加了年末决算数据的差异。

二、H省科学院预算业务内部控制现状分析

(一)单位层面内部控制现状分析

1.内部控制关键岗位管理不到位。预算编制、审批、执行、绩效评价环节专业性强,均属于关键岗位。目前科学院存在关键岗位人员长期不调换、业务能力局限性等问题,同时财务关键岗位长期缺乏监督或是没有其他部分的辅助监督,不容易打破固有思想界限。此外,其他部门存在认知偏差,认为预算业务仅是财务部门的事。

2.内部控制信息化建设不完善。在实际调查中发现,首先,科学院尚未形成无纸化办公状态,只能通过纸质版文件传输沟通,降低了各个部门的工作效率。其次,单位内部没有搭建专业的内网平台,各个项目负责人想要了解项目资金收支情况只能向财务部门寻求纸质版数据,若财务人员未及时登账,将导致项目资金收支数据存在延迟性和滞后性。最后,单位的预算业务模块,如收支系统、记账系统、资产系统、政府采购系统均是独立的核算平台,存在数据重复填写,各个数据系统之间相互制约性小、关联性低、数据质量差等问题。

(二)业务层面内部控制现状分析

1.事前编制环节。首先,科学院属于二级预算单位,预算编制采用“二上二下”的预算编报审批流程,本单位先根据省财政下达的60%人员经费编报年度人员经费、日常公用经费,再用自

有资金的收入安排40%人员经费和日常公用经费。财政资金的不确定性导致每年资金预算基本按照零基预算或单一的增量预算原则编制。其次,在预算编制过程中没有其他科室的参与,也未考虑单位次年的工作计划、工作重点,资金侧重点往往偏离单位中长期发展目标和战略发展方向。

2.事中执行环节。首先,预算执行环节的第一步是资金下达的时间,错误预估项目资金批复时间会影响项目资金到账时间,直接影响项目资金的执行进度。其次,预算执行主体责任缺失导致无法按照预算批复的支出范围和标准执行,或是执行中出现了无预算列支和超预算列支的现象。最后,财务人员与项目人员隶属于不同科室,缺乏有效的沟通造成执行人员无法判断各项目预算支出的合理性和有效性。

3.事后绩效考核环节。一是绩效考核考核指标模糊单一。绩效考核指标缺乏与项目实际任务的相关性,造成绩效考核与实际工作绩效内容“两层皮”。另外,评估考核应用的考核指标参考依据不充分,往往以效率指标为主。单一的财务效率指标流于形式(如资金总量控制指标、单位资金)且不能满足科学院日益复杂的资金动态管理需求。二是绩效考核结果应用性差。科学院预算业务重点放在预算编制和执行上,对于预算绩效考核涉及的考核对象、指标不够重视,各个预算绩效考核内容单一且独立,缺乏整体性。

绩效考核报告中往往没有对项目结果进行分析,没有分析具体的原因和问题,仅停留在表面,导致预算项目质量差,项目业绩绩效评价工作缺乏指导意义。

三、优化建议

(一) 单位层面内部控制优化建议

1. 规范内部关键岗位控制活动。建立专门的预算业务管理小组是预算业务内部控制的基本要求。预算业务管理小组成员可以根据单位情况设定,统筹预算业务的各个环节,落实关键岗位责任制度,保证各业务环节责任到人。首先,对分管预算业务的领导层定期进行财务培训,树立牢固的预算理念,增强非财务人员专业技能,提升预算管理能力和。其次,对关键岗位人员梳理预算业务流程,使预算编制、审批、执行、调整、决算、评价工作形成体系,做到各个环节相互制衡。

2. 完善单位信息化建设。一方面,搭建预算业务收支、记账、资产、政府采购系统模块的内部专网,方便财务人员与业务人员对接项目支出细节,完成信息资源的同步共享,最大程度保障项目支出与实际活动的无缝衔接,以及数据的一致性和准确性。另一方面,预算业务信息化建设能够让领导层和项目负责人按期及时填录项目执行信息,实时掌握项目进度,方便安排资金下一步支出方向和进度,有效实现对项目信息的搜集、汇总、分析,避免不必要的信息重复。

(二) 业务层面内部控制优化建议

1. 严格预算编制程序,强化预算编制事前论证。首先,编制预算要建立在上一年度预算数据或决算数据的基础上。在预算编制初期要提前组织单位财务人员对当年发布、修订的内控、预算政策文件进行学习。其次,确定单位

发展的方向和战略目标。按照财政部门下发的预算编制原则和要求,结合单位的发展战略区分并调配安排不同工作、项目的预算,优先安排效益高、程度急、影响大的重点项目。再次,重大项目资金的安排要聘请相关领域的专家进行事前论证,出台可行性论证报告,根据专家的论证报告对重点项目进行排序,减少人为因素的干扰,确保项目评价的客观性、科学性、明确性。最后,明确各预算审核环节的责任主体。财务人员对预算编制的合规性和规范性负有直接责任,财务主管领导对预算内容负有审核责任,主管院长和院长负有领导责任,保证责任到人。同时在审核方式、形式、尺度方面制定严格的审核标准,优化各个审核环节,确保审核的严谨性。

2. 建立预算执行制度,增设预算执行事中控制。预算执行环节是整个预算业务的重要节点。首先,年度预算被省财政部门批复后,预算指标内容同时下达到各个科室,指标下达后财务科室根据业务科室拟使用资金的时间填报资金用款计划,要求各个项目、科室负责人合理制定项目预计执行时间表,对于资金支付时间滞后、无资金支出内容的项目要及时实施奖惩办法。其次,明确预算执行主体责任,项目负责人按照项目资金批复的预算内容执行,在资金使用上严格做到专款专用。同时按周、月定期做好财政资金的使用进度分析,对比分析预算执行与实际资金使用情况,避免再次出现差异。

3. 搭建预算公开平台,加强预算绩效事后考核。目前事业单位预算公开的途径多是通过门户网站,笔者认为,可以采取公众号及网站同步公开的方式,主动拓宽公开的范围和渠道,在公开内容上不只包括项目资金收支内容,还要公开项目的实施方

案、预算科目、评价结果,使项目接受审计机构、大众媒体的双重监督,实现预算业务监管的透明化、大众化、专业化。

建立健全预算绩效评价制度,根据绩效考核的三级指标体系,可以将定性和定量指标结合,从产出数量、工作时效、产出质量、成本指标、经济效益、社会效益、可持续能力、满意度八个方面进行设定,同时可以将预算调整率、收入支出完成率嵌入到相应的预算绩效管理体系中,从而实现项目绩效评价内容的多样化。

绩效评价对象是项目实施主体,首先,项目实施主体要进行自我评价,主要内容涉及项目的任务、内容、资金支出内容、项目效果以及本年度绩效指标与实际情况对比、与以往年度情况对比,对绩效报告的质量和其他说明进行综合分析。其次,由项目分管领导审核绩效评价内容,主要包括报告的完整性、准确性。最后,根据项目绩效评价结果以及项目的可行性设置奖惩措施,帮助负责人及时调整和优化相关项目的绩效评价方案。对绩效评价结果的应用有利于合理配置项目资源,优化项目资金使用效益,提升对项目预算编制的重视程度。

(姚慧雨系本文通讯作者)

(作者单位:河北省中医药科学院)

责任编辑 任宇欣

主要参考文献

- [1] 唐大鹏,吴佳美.高校预算绩效管理内部控制体系构建探究[J].财务与会计,2019,(1):47-49.
- [2] 吴亚强.浅析基层行政事业单位全过程预算绩效管理的实施[J].财经界,2020,(30):51-52.