

国内外企业全面预算管理实施中存在的难点

胡俊南 徐晓阳

(华东交通大学经济管理学院 南昌 330013)

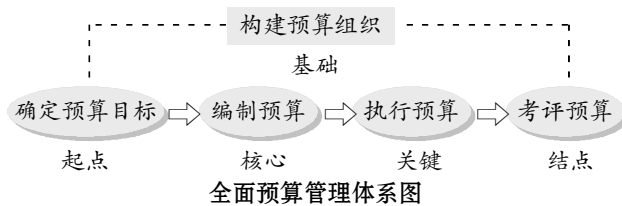
【摘要】 本文从全面预算管理的五个主要环节,即构建预算组织、确定预算目标、预算编制、预算执行、预算考评入手,分析了国外企业实施全面预算管理的难点所在,并在此基础上指出了我国企业有效实施全面预算管理必须解决好的几个关键问题。

【关键词】 全面预算管理 企业 战略

一、全面预算管理的内涵及体系

全面预算管理是一种集系统化、战略化、人本化理念为一体的现代企业管理模式,是内部控制制度的重要组成部分,是企业实现短期经营目标及实施战略目标管理的重要手段。它通过明确与量化企业经营目标、规范企业管理控制、明确企业各责任中心的责权利、明确考核依据,来促进企业实现资源的合理配置、作业的高度协同、价值的稳步增长等目标。全面预算管理体系是由构建预算组织、确定预算目标、编制预算、执行预算和考评预算五个环节组成(见下图)。本文将从这五个

环节来分析国内外企业实施全面预算管理存在的难点。



二、国外企业实施全面预算管理存在的难点

2001年3月,英国Cranfield大学对全球15家跨国公司的高

评估的针对性。②评估人员都是经过严格挑选的高级税务官员,有较高的业务水平和较多的评估工作经验。③评估前首先必须熟悉被评估对象的生产经营情况和纳税情况,通过对资料信息的分析寻找企业偷税的疑点。如果企业不提供会计核算资料,或提供的资料不齐全,评估人员可采用一定的方法对税款进行估算。评估结束后,评估人员要把审计出来的问题逐一向企业通告,并给予其改正的机会。

二、国际纳税评估制度借鉴

1. 健全和完善纳税评估制度体系。虽然我国已经颁布了《办法》,但由于纳税评估是一项系统性很强的税收征管工作,仅靠《办法》无法满足实际评估操作的需要,因此应实行全面评估与分类评估相结合的纳税评估模式,针对各行业、各税种制定相应的《纳税评估操作规程》,规范纳税评估行为,便于评估实务操作。另外,应在《税收征收管理法》等相关法律法规中明确税务机关纳税评估权利和社会各单位提供涉税信息的义务,保证税务部门能顺利收集涉税信息。

2. 强化信息化建设,实行“人机结合”的纳税评估模式。实现专业化和信息化是纳税评估工作的必然选择,不仅要依托计算机网络,还要重视发挥纳税评估人员在专业判断、分析审核等方面的优势,实行“人机结合”的纳税评估模式。应由税务机关牵头联合高校、科研机构、信息部门等单位,尽快开发出与评估规程相适应的包括纳税评估资料的收集、审核、评析、处理、反馈等各环节的软件系统,使纳税评估工作

在信息平台上得以顺利进行。

3. 制定科学、规范的纳税评估方法和步骤。将纳税评估从数据的采集、接收和结转计算、评估项目和对象的确定,到审核评析、约谈举证、认定处理等环节工作分为资料汇集、对象确定、审核分析、调查落实和鉴定处理五个步骤,明确规定各步骤的工作职责和岗位之间的衔接关系。采用流水作业的方式,依据预先确定的标准和程序处理评估信息,确保纳税评估工作的有章可循。

4. 强化纳税评估人员的考核和素质培养。加强对纳税评估工作的监督考核,按照定质、定量、定时原则,对评估工作岗位进行考评,奖优罚劣,落实评估责任追究制度。另外,要加强对纳税评估人员的素质培训,对评估中涉及的财税、会计、计算机、评估指标分析知识以及与纳税人的约谈技巧等进行系统培训,不断提高评估人员的综合素质和评估能力。

5. 借助税务中介机构,强化纳税人自我评估意识。从涉税服务的角度来看,税务中介的性质和作用决定了其更容易为纳税人做好自我纳税评估服务。纳税人在纳税申报前委托注册税务师进行纳税评估,收集调查涉税资料,进行评估分析,可以减少申报误差,降低涉税风险,促使纳税人更好地履行纳税义务。

主要参考文献

张欣.建立科学的纳税评估方法之浅议.税务研究,2003;4

层管理人员与30家证券公司的高级分析师进行了关于预算管理的调查。通过分析,发现国外企业实施全面预算管理主要遇到以下几个难点问题:

1. 确定预算目标方面。

(1)预算目标与战略目标相脱离。制定预算目标时,只关注当年的利润目标而忽略了企业的长远发展,只关注成本节约而忽略了价值创造,从而导致确定的预算目标脱离企业战略目标。

(2)对预算目标的认识不一致。代表性的观点有:①Merchant和Manzoni认为,最优的预算目标应设立在多数管理者可能达到的水平,这样可以激励多数管理者。②通用公司前CEO韦尔奇认为,由于不确定性或信息不对称因素的存在,即使预算目标为“可行水平”也常存在“预算松弛”现象,因此为了充分挖掘执行者的潜力,只要执行者能够接受,预算指标越高越好,即倡导超理想水平的预算指标。

2. 预算编制方面。

(1)预算编制耗时过长,成本太高。由于预算编制过于复杂,细节太多,需经过多次修改才能确定,所以管理人员要花大量的时间和精力来确定预算指标。Hackett Benchmarking和Research所做的研究表明,计划和预算的编制需消耗管理人员20%~30%的时间(见表1)。

表1 预算效率比较表

项 目	平均水平	高水平
制定战术和财务计划的时间	4个月	1个月
制定战略规划的时间	5个月	1个月
预算细节(项目)	230个	15个
编制预算时间消耗 (年收入10亿美元的公司)	25 703人天	700人天
花在预测和行动上的时间百分比	20%	40%
预测基础	当前年度	季度滚动预测

(2)编制的预算适应性和准确性不强。由于预算的编制来源于历史数据和滞后的财务指标,使得预算倾向于过去而不是未来。经济环境瞬息万变,因此企业编制的预算往往不能与面临的新经营环境相适应,对市场变化的反应迟钝。同时,由于预算编制过程中存在着道德问题,如提供虚假预算数据、不披露所有信息和虚夸资金需要量等,使得编制出来的预算不准确,产生了预算松弛现象。

(3)管理者在预算编制中的参与程度很难确定。在预算编制过程中,存在着平衡高层管理者和低层管理者之间的关系问题,即高层管理者应在多大程度上参与预算编制以及应如何参与其中才能既发挥低层管理者的积极性和创造性,又保证企业的整体协调发展。

(4)预算编制方法不尽完善,仍需不断创新。随着社会经济的发展变化,某些预算编制方法的缺陷日益显现。为更好地发挥预算的控制职能,国外理论界和实务界一直在进行不断探索,如提出了作业基础预算和持续改进预算等。

3. 预算执行方面。

(1)执行预算的内在动力不足。由于许多企业在实行全面

预算管理的过程中,只强调上下级的垂直命令与控制,造成下级在执行预算时缺乏内在动力,阻碍了下级员工创造性和主观能动性的发挥。

(2)易导致不合理的成本费用。预算一旦制定出来,就有人会将之视为成本、费用的保底线,这样就难以避免一些不合理和不应该产生的成本、费用。如“期末狂欢”现象,即到预算期末,为防止下期预算被削减,不管是否合理,都要将剩余的资金全部花完。

(3)缺乏预算调整机制。当环境发生变化时,很少有企业会调整预算,导致预算控制与环境不相适应。因此,国外一些公司提出了“超越预算”观点,主张只将预算的作用、内容和范围局限在对现金流量的预测和计划上。

4. 预算考评方面。由于企业将预算作为评价管理人员业绩的惟一标准,从而带来了一些短期行为,诱发了道德问题。如:受到约束的管理人员通常会对预算目标讨价还价,并尽量使预算指标偏低,使之比较容易完成,从而实现个人利益最大化。这种“博弈”行为是不正常的,它使得全面预算管理丧失了考核、激励的作用。

三、国内企业实施全面预算管理存在的难点

近几年,学术界对我国企业实施全面预算管理的情况进行了多项调查。笔者通过对这些调查结果的分析,结合自己的调查研究,认为我国企业全面预算管理中的难点主要表现在以下几个方面:

1. 预算组织的构建。

(1)预算管理组织建设不完善。根据南京大学课题组的调查,尚有相当部分企业未设置专门的全面预算管理机构。有些企业虽然成立了预算管理组织,但组织结构松散,没有发挥其应有的作用,预算管理主要由财务部门负责,缺乏董事会对预算管理的组织领导,权威性低,从而导致预算管理组织的低效率和预算软约束。

(2)未充分发挥全面预算管理整合组织机构的功能。我国一些企业尤其是国有企业中,存在着机构重叠、职能交叉、人浮于事现象。虽然全面预算管理具有整合组织机构的功能,但我国大多数企业在实施全面预算管理时,仅仅将其当作控制费用的工具,没有充分发挥全面预算管理在优化业务流程、调整组织结构方面的功能。

(3)缺少信息共享、反馈及时准确的信息系统。依据组织管理理论,组织功能的大小在很大程度上取决于它能否获得信息,能否获得足够的信息以及能否及时地利用信息。因此,在构建全面预算管理组织体系的同时,必须建立与之相对应的信息系统,为实施全面预算管理提供可靠的信息保障。但就我国目前的情况来看,实施全面预算管理的企业大多都没有实现通过网络系统完成预算的提报、审批、执行和控制,因此也未达到实时查询和实时控制的目的。

2. 预算目标的确定。

(1)缺乏战略目标的指导,预算目标短期化。目前,许多企业战略目标的制定、战略选择与决策流于形式;有些企业虽然确定了战略目标,但预算目标不能与战略目标有效结合。这些

原因使得制定出来的预算目标只重视短期经济活动,而忽视了企业的长期发展。

(2)存在目标置换的问题。许多企业的预算目标与企业总目标之间缺乏直接、明确的联系,使各责任部门无法看到自身行为对企业总目标的影响和作用,只重视如何完成本部门的预算目标,而忽视了部门的首要职责是确保企业总目标的实现,从而导致各责任部门用预算目标取代企业总目标。

3. 预算编制。

(1)编制的预算脱离实际。许多企业在编制预算时,忽视了对市场的调研与预测,即使考虑了市场,也由于取数过程随意性较大、数据分析技术不科学等原因,导致编制出来的预算往往与实际存在较大差距。还有很多企业将预算编制工作全部交给财务部门,其他部门往往只是对财务部门所提交的具體结果进行确认,甚至是在预算正式公布时才获得相关信息。由于没有各业务部门的广泛参与,无法获得准确的反映企业真实情况的信息,导致编制出来的预算脱离实际、可操作性较差。

(2)预算编制的难度大、效率低。其原因主要有:①由于市场变幻莫测,企业对未来不确定因素把握不准,使得预算编制的难度大、管理成本高;②由于预算报告中细节过多、项目繁杂,不仅延长了预算编制时间,而且增大了出错概率;③在编制预算过程中,上下级之间讨价还价现象比较严重,导致预算编制效率较低。

(3)预算编制方法有待改进。目前,我国企业大多采用的是固定预算、增(减)量预算和年度预算,而弹性预算、零基预算、滚动预算、概率预算等一些较先进的方法未得到广泛运用。采用固定预算等方法编制的预算很难适应市场变化,无法有效地指导和控制生产经营活动,导致预算管理效率低下。

(4)预算编制过程中存在道德问题。编制预算所需的大多数信息是由那些业绩要受到预算考核的人员提供的。而这些人员出于对自身利益的考虑,有可能利用信息的不对称做出一些违背道德标准的事情,如不披露所有信息、低估未来工作量、虚列费用、虚夸资金需要量等。

4. 预算执行。

(1)预算监控力度不够。具体表现为:①专门预算机构和董事会没有发挥其应有的作用,着眼点仅放在预算编制上,执行时随意性大,使得预算编制与执行相分离;②预算反馈信息的质量和时效性较差,造成信息不对称,监管者无法掌握被监管者的信息。预算差异的分析与控制不足,从而导致企业不能动态、及时地适应经营过程中的经济政策调整和社会经济环境的变化;③预算执行单位的内部控制力度不够,对下属单位而言,预算常常是在上级部门的要求下开展的。下属单位很难拥有更多的发言权,因此常常把预算当成负担,在执行上缺乏内在动力。

(2)预算调整把握不准。具体表现为:①预算调整规定过于笼统,没有明确划分预算调整权限,这不利于预算作用的发挥,还浪费了人力、物力。②找不到预算“刚性”和“柔性”的平衡点,往往走向两个极端:要么过于强调预算的刚性,严

禁部门出现“突破预算”的现象,降低了企业对环境变化的应变速度;要么过于强调预算的柔性,随意调整预算内容,从而导致预算丧失了约束和控制的基本功能。

(3)道德问题难以防范。大多数企业在执行预算时,都会存在一定的道德问题,具体表现为:①用尽预算,即为了避免预算被削减,在预算期末用尽各种办法来花完预算余额;②延缓销售,即当期预算目标已实现时,为了避免未来任务的加重,为下一年工作留有余地,通过延缓销售的方法使当期收益减少;③为降低成本,削减一些必要的但不影响短期经营成果的开支,例如削减研究与开发费、广告费、维修保养费等酌量性成本支出;④为了降低原材料成本,选择劣质原材料等。从长期来看,这些行为会导致企业生产率下降、市场份额缩小,严重影响企业的发展。

5. 预算考评。

(1)考评指标的科学性与系统性不强。只重视财务业绩指标的考核而忽视了可以体现企业战略目标的非财务业绩指标的考核,只重视对预算执行情况的考核而忽略了对预算编制的准确性和及时性的考核。并且财务业绩指标考核中一般只注重费用的节约和盈利的实现,致使有些部门为了节约费用,削减一些必要的开支。这不利于企业经营活动的开展和企业价值的增加。

(2)奖惩制度不完善,预算考核流于形式。具体表现为:①一些企业的奖惩制度过于宽泛和笼统,起不到应有的激励作用。②一些企业的预算考核结果没有与工资挂钩。韦德洪对广西企业的调查结果显示,31.94%的企业对预算执行结果没有进行考核,或者即使考核了,考核结果未与员工的经济利益挂钩。虽然有些企业员工的个人工资与个人业绩挂钩,但在工资总额中起激励作用的岗位工资和奖金比重偏小,而平均发放的津贴、补贴数额比重较大。③奖励容易,处罚难。由于奖惩不到位,使得预算考核流于形式,不能有效调动企业职工的主观能动性,从而影响了企业预算目标的实现。

四、结论与启示

我国企业要有效实施全面预算管理必须解决好以下几个关键问题:

1. 完善预算组织建设,整合组织机构。首先,企业应通过实施全面预算管理将所有生产和工作流程进行整合和优化,减少和避免不必要、不增值的作业,增加增值的作业。然后,以优化的流程为基础设置企业的组织结构,赋予各个层级、单位相应的权责,并将其业绩与经济利益挂钩,使各个层级、单位统一行动,共同为实现企业的经营目标而努力。最后,在整合后的组织结构的基础上,根据自身的规模和业务特点等设立相应的预算管理组织,并建立一个信息共享、反馈及时准确的信息系统,以保证预算的提报、审批、执行、控制都能通过网络系统实现,实现实时查询和实时控制,以满足全面预算管理的需要。

2. 合理确定预算目标,正确引导员工行为。具体原则有:①整体规划与具体计划相结合。既要有整体意识,从企业整体的长远发展战略来考虑,又要注意预算目标的可分解性,使预

算目标便于实施、控制、考评和监督。②先进性与可行性兼顾。预算目标既要高于企业现已达到的水平,又要考虑自身的技术水平和管理水平等因素。③外部市场与企业内部条件相结合。在充分考虑市场竞争和风险(如产品、原材料、劳务的价格变动及走向)的同时,还需要考虑企业的内部条件。④体现出投资者的期望。出资者总是期望企业运营能实现资本报酬率最大化的目标,至少不能低于同行业平均资本报酬率,因此行业平均资本报酬率是企业总预算目标的主要约束参数。

3. 准确编制预算,提高预算的应变能力。企业应在认真进行市场调查和科学预测的基础上,根据经济业务的不同性质采取不同的预算编制方法。如:为提高预算的应变能力,应采用弹性预算,充分考虑市场变动对业务量和收入的影响,在保证目标利润实现的前提下,按“高收入对高支出、低收入对低支出”的原则制定不同的预算方案,并根据预算的执行情况进行动态调整;编制期间费用预算,适宜用零基预算;编制现金预算,可采用滚动预算对现金进行有效控制;市场波动较大时,可采用概率预算来估计产品(或服务)业务量的可能变动范围。当然,企业在实践中还应不断地探索更科学、有效的预算编制方法,以提高所编制预算的准确性和自身的管理创新水平。

4. 严格执行预算,有效发挥预算的控制功能。企业的预算监控必须渗透到企业的各个业务过程、各个经营环节,覆盖企业所有部门和岗位,不能留有任何“盲区”,减少预算执行中的偏差,以保证预算目标的实现。具体措施有:①根据预算内容的不同性质,采取相应的、有效的监控手段。如对于财务预算采用资金集中管理模式等。②建立预算反馈报告制度,保证信息及时反馈,并认真分析预算差异,针对导致差异产生的不同原因采取不同的对策进行控制。③充分发挥预算责任主体自我控制的作用。建立以预算目标为导向的激励和约束机制,将预算责任主体的责任与其利益挂钩,激励各责任单位在预算执行过程中对偏离预算目标的活动进行自我纠正;同时遵循“人本”思想,在各个层次确立起民主决策制度,发挥每个人的积极性、创造性,实现员工个人价值与企业整体利益的有机统一,促使各员工进行自我控制,为促进企业经营目标的实现而努力。④做好预算调整。企业的预算一经确定,就要严格执行,不能随意更改。应当严格界定预算的调整范围、调整权限与流程。确需调整预算时,必须在详细预测其影响和逐级报告的基础上,在预算调整事项不偏离企业发展战略和实现经济效益最优化目标的前提下,经预算管理委员会审核批准后下达执行。

5. 科学设置考核指标体系,使预算成为一种激励机制。考核指标应包括四类(见表2)。其中,预算执行结果类指标的权重最大,包括定量指标与定性指标。定性指标主要有服务质量、顾客满意度、经营发展战略、发展创新能力、市场份额等。预算管理委员会应按照考核指标体系以及各职能部门、生产单位的性质和权责,根据指标完成的可控性原则,设定各责任预算主体相应的考评指标。采用综合评分法,将考核指标的实际完成情况与预算数进行对比分析,并根据分析结果给

出分数,再通过加权计算得出综合分数,最后将综合分数划分为不同等级,按等级实施不同程度的奖惩。

表2 考核指标体系

考核指标类型	考核指标	权数
预算执行结果类指标	定量指标	75%
	定性指标	10%
预算编制类指标	预算编制数据准确	3%
	及时编制、上报预算	2%
预算调整类指标	按程序调整预算	3%
	预算调整理由充分	2%
预算执行情况	及时分析预算差异	2%
分析类指标	差异分析得当	3%
合计		100%

实施“岗位工资为主,绩效工资为辅”的分配制度。各类人员易岗易薪,薪随岗变。对人员进行工资分类管理,管理人员实行岗位绩效考核,生产人员根据不同工种实行不同形式的全额计件工资。将工资分配纳入预算管理范畴,做到考核结果与预算责任主体的工资收入挂钩、与预算责任主体负责人的政绩和奖惩挂钩,使预算真正起到激励作用。

6. 消除信息不对称和业绩评价的负面作用,防范预算中的道德风险。企业要消除信息不对称必须做到以下几点:①建立一个反馈及时、准确的信息系统,使生产信息、财务信息互联互通,实现资源共享,这样监控者就能清楚地了解被监控者的业务活动情况,获得充足、准确的信息;②让各部门、全体职工积极参与全面预算的编制,提出自己的建议和看法,从而实现充分的信息交流;③健全预算信息跟踪与报告系统,对预算执行情况进行跟踪反映,反映的信息必须具有相关性、及时性、准确性,并定期编制责任报告,以保证业绩评价与考核的公正性、合理性。

企业要消除业绩评价的负面作用要做到:①保证预算考核指标具有可控性,业绩评价要分清责任,以协调为主,避免发生破坏性冲突;②对于预算执行主体不能控制的外部因素不确定性带来的风险,应由责任主体和上一级责任主体,或企业经营者与出资者共同承担,以防止预算责任主体为规避风险而产生道德问题。

主要参考文献

1. 邓金成. 欧美企业克服传统预算管理缺陷的最新实践. 长沙理工大学学报(社会科学版), 2004; 4
2. 南京大学会计学系课题组. 中国企业预算管理现状的判断及其评价. 会计研究, 2001; 4
3. 韦德洪, 池昭梅. 对全面预算管理应用的调查与分析. 财会月刊, 2004; B11
4. 王化成, 佟岩, 李勇. 全面预算管理. 北京: 中国人民大学出版社, 2004
5. Banbal.R. Better Budgets. Journal of Accountancy, 2000; 2
6. Maitland著. 陈工译. 如何编制公司预算. 北京: 电子工业出版社, 2002