

地质项目预算与核算管理之我见

王剑辉 陈俊丽

(中国地质大学 北京 100083 中国地质调查局西安地质调查中心 西安 710054)

【摘要】地质工作的探索性和科学性,决定了地质项目审计不应机械的把预算与核算进行简单对比,应根据项目实施情况,辩证地看待预算与核算之间存在的误差,科学分析造成差异的缘故。本文认为,完善现行地质项目预算管理制度,加强预算体系理论研究,建立预算标准动态管理模式,承认预算与核算之间合理误差,才能发挥地勘单位找矿的主动性,促进地质事业发展。

【关键词】地质项目 预算 核算 审计

一、问题的引出

2009年,中审亚太会计师事务所有限公司对中国地质调查局下属单位实施了全面审计,提出了一些宝贵建议,对各单位进一步健全财务制度、加强财会队伍建设、提升经济管理水平,起到一定的积极推动作用。然而,审计报告对地质项目预算管理中客观存在的一些现象,以及预算与核算之间存在的合理误差提出质疑,据此提出项目经费列支不尽合理的一些论断,笔者不敢苟同,认为值得商榷。

审计(audit),是舶来词,英文确切含义是听审。指经济监督听取会计对账务处理的报告,并对财政、财务收支及其他经济活动的真实性、合法性和效益进行审查。比如,审计时发现项目印刷费超支0.5万元,我们应具体分析形成超支的原因和性质,再下结论。笔者认为,在项目总经费不突破的前提下,支出费用构成与预算之间存在适度误差是正常现象。也就是说,个别费用项目超支如果有利于项目成果的实现,就不应认为挤占了项目经费。审计工作不能仅拿项目设计预算与财务核算数据对比来指出问题,那样容易导致审计工作庸俗化,且有悖于地质工作规律。

客观地讲,审计报告披露的问题,还是反映出了地质项目经济管理中存在瑕疵,不得不引起地质主管部门的高度重视和深刻反思:一是如何理解地质项目预算与核算的关系;二是如何完善地质项目预算管理体系;三是如何处理预算严肃性和地勘单位主动找矿的关系。即,在项目总预算不变情况下,预算费用内部结构变化幅度控制在什么样的有效范围内,既能保证预算的严肃性,又能发挥项目承担单位找矿的主动性。

二、预算与核算管理

1. 地质项目预算管理现状。21世纪开始,中央财政体制改革力度逐年加大,预算体制改革步伐日新月异。财政部不断要求各级公共财政管理部门,预算分配要公正、公平、公开,预算编制要规范、科学、透明,预算安排不但要充分反映公共资金来源和支出方式,还要让人民群众看得懂。为适应中央财政体制改革对地质项目预算管理需要,自2004年以来,国土资

源部先后出台了一系列专项资金管理办法,建立起国土资源财务信息管理平台,有效地规范了地质项目管理工作,提高了资金使用效益,保证了国土资源大调查顺利实施,促进了地质事业健康有序发展。

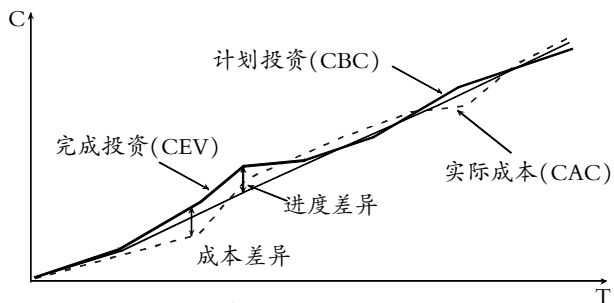
为进一步强化财政支出管理,便捷财务核算,现行地质项目设计编制,要求按经济性分类,编制支出明细预算。这不但加重了预算编制负担,亦挫伤了项目承担单位主动进行管理工作的热情。诚然,设计阶段说清楚每笔经费支出的必要性和额度是对国家负责,对纳税人负责。但是,如果我们不清楚,项目采用什么样的工程手段对找矿最有效的情况下,讨论项目经费开支的合理性,肯定无助于项目的顺利实施。比如,在项目监理过程中发现,个别施工单位为了完成设计的钻探进尺工作量,违背地质工作程序,不管找矿效果,最终会给国家造成很大的浪费。

地质项目不同于一般工程项目,具有高度探索性和科学性,其工作实践性强,风险性较大。地质项目的性质决定了地质工作并不是一成不变的,它必须根据地质工作的实际进展,适时地对项目设计做出合理调整,方能有效促进地质找矿成果的实现。项目预算是设计得以顺利实施的经费保障,如果地质项目预算与核算一一对应的話,必将严重削弱地勘单位主动找矿的积极性,找矿成效就会降低,将很难实现找矿的重大突破。在经济管理中,如果人为地一味追求支出预算与核算数据的一致性,可能会误导承担单位想方设法瞎编乱造支出,让项目成本失真,降低核算在项目管理工作中的监督作用。现实生活中,按会计科目编制预算很难与实际支出相一致。例如差旅费、印刷费、交通费、邮电费、办公费、会议费、材料费、培训费等,如果不是从计划的角度,逐项确定各项支出,将很难说清楚总支出到底应该是多少。

2. 预算与核算的关系。从管理角度来看,项目管理可以划分为事前、事中、事后三个管理阶段。很显然,预算和核算是两个不同的管理概念,反映了两个不同的管理阶段。预算属于事前控制,指项目技术方案已经确定,各技术经济指标清晰,

量化指标明确,为保证该技术方案顺利实施,按照规定预算标准和不同手段投入工作量,从经济角度对项目投资进行的详细估算。核算属于事中控制,指项目实施过程中按财务制度规定,对实际成本依照会计科目进行的合理核定,它主要从经济角度对项目开展的各项活动进行记录和监督。

从定额角度分析,预算标准代表平均先进水平,项目实际成本与承担单位管理水平、生产效率密切相关。因此,具体到某个项目承担单位,项目运行过程中预算与核算之间必然存在着合理误差。下面的项目管理“赢得值法”理论模型图清楚表明了这一点。



注:成本绩效指数CPI=CEV/CAC

预算和核算在项目管理中功能不同,审计时决定了人们不应形而上学、机械简单地对其进行对比分析。编制预算时应广泛收集历年来项目管理财务核算数据,尽力做到科学预测。会计核算时应科学鉴定、合理甄别经费开支是否与项目相关,是否有利于项目成果实现,杜绝弄虚作假现象发生,避免项目变成“唐僧肉”,将不相关的费用计入项目。

三、讨论与建议

预算管理部门应解放思想,调查研究,建立起适合地质项目自身特点的预算管理新模式,推进地质事业有序健康发展。

1. 完善地质项目预算管理制度。地质项目预算管理制度的设计,必须走出“商鞅变法”的自毙困境。商鞅当年创立连坐法案,店主接受没有身份证明的人住店,店主也要受到惩罚,商鞅在逃亡过程中,就是因为没有身份证明而不得入住。项目预算编制太精细了,比如编制材料费,具体到需要几张打印纸、几只铅笔时,很容易把自己束缚住。事实上,我们很难统计出每个项目具体需要多少张打印纸,多少只铅笔。但是,项目预算编制粗放,又将难以达到控制经费的目的,失去预算的意义。

如何把握地质项目预算编制中粗与细的辩证关系?笔者认为,在设计阶段编制地质项目总费用预算表和“四项费用”明细预算表,就可以满足地质项目预算管理的需要。其主要原因是:项目总费用预算表是根据项目特点以及工作量投入情况,结合承担单位的财务管理水平,参照历年来的财务决算数据编制而成的,它是从经费支出结构上对项目予以控制,有利于指导项目核算,确保项目目标任务的完成。“四项费用”指在项目设计中计划列支的出国费、交通费、招待费、会议费,它是中央财政控制的中心,在项目预算支出中一般能够被精细反映出来,一旦设计敲定,“四项费用”一般不会发生变化。但是,

其他经费就不同了,由于其缺少必要的综合费用标准,在项目实施过程中,或多或少会有一些变化,因此,只能依据项目历年来的财务数据,采用数理统计进行匡算。

2. 建立预算标准动态管理模式,实现核算与预算的有机结合。为了适应国家重大项目管理工作需要,2009年9月,科技部、财政部、发改委联合颁布的《民口科技重大专项资金管理暂行办法》(财教[2009]218号)明确规定,项目经费由直接费用和间接费用构成。直接费用是指,在项目实施过程(包括研究、中间试验试制等阶段)中发生的与之直接相关的费用;间接费用是指,项目承担单位在组织实施重大专项过程中发生的无法在直接费用中列支的相关费用,主要包括承担单位为项目研究提供的现有仪器设备及房屋,日常水、电、气、暖消耗,有关管理费用的补助支出,以及承担单位用于科研人员激励的相关支出等。间接费用为直接费用的13%,其中5%可以用于科研人员激励。地质项目预算标准中包括了直接费、间接费和管理费,其财务管理也应该按直接费、间接费进行建账、核算,那样,就可以利用会计的核算数据,补充完善预算标准,实现预算标准的及时更新和动态管理。

3. 合理授予承担单位适度的预算调整权,发挥其找矿的主动性。项目预设目标任务没有发生重大变化,项目总投资原则上不允许调整。在总投资不变的情况下,为了充分调动起地勘单位的找矿热情,允许承担单位根据地质工作的实际进展,可以对项目设计中不合理的工作安排进行适度微调,调整范围应严格控制在15%以内。调整后的意见,需上报项目主管单位用以备查。费用核算时,在一级费用预算科目内,允许有10%~20%费用变化,当一级科目费用变化幅度超过20%时,承担单位必须事前向项目主管单位提出变更申请,批复后的变更方案,才能成为实施的依据。因为较大的变化幅度,有可能影响到最终成果的实现。

4. 强化预算体系的理论研究,反对“预算等于核算”的荒唐谬论。加强项目预算与核算知识的学习和理论研究,提升经济管理水平。我们应当在不同的场合,如研讨会、培训班上宣传预算与核算之间的差异和联系,改变人们传统的预算等于核算的错误观念,恢复预算、核算的本来面目,发挥它们各自在经济管理中的作用。同时应加强预算管理的理论研究,适时建立科学、合理的地质项目预算理论体系,使其有别于财务核算系统。由于现阶段地质项目预算科目与财务核算系统是相互对应的,加之部分管理人员认识上的错误,审计中才出现了一些客观问题,这些问题恰恰又反映出现行预算管理制度中的缺陷和不足。

主要参考文献

1. 张雪梅. 审计学. 北京: 中国市场出版社, 2009
2. 王剑辉等. 试论地调项目绩效指标设置. 中国国土资源经济, 2008; 21
3. 郑文哲. 管理学原理. 北京: 科学出版社, 2009
4. 王剑辉, 郭朋勇. 试论地质调查项目预算标准评估工作. 中国国土资源经济, 2007; 20