

高校财务预算应做到精细化管理

赵善庆

(无锡商业职业技术学院 江苏无锡 214063)

【摘要】 本文分析了高校财务预算管理中存在的问题,并在此基础上提出了解决对策,以助于高校更好地实现财务预算精细化管理。

【关键词】 高校财务预算 精细化管理 预算编制

高校自2001年试行预算改革至今,虽然财务管理水平得到了较大的提高,但是财务预算管理中仍存在着很多问题,突出表现为财务预算管理的粗放化与大致化。笔者分析了高校财务预算管理中存在的问题,并提出加强高校财务预算精细化管理的建议。

一、高校财务预算管理粗放化的表现

1. 收入内容不全面。 尽管《高等学校财务制度》对高校提出了“全口径”预算编制的新要求,但是在实际运行中,一是由于“窄口径”已成惯例且易于操作,二是由于科研收入、社会捐助收入、技术服务收入、联合办学收入、委托培训收入、利息收入、校办企业经营收入、基建专项拨款收入、银行贷款收入、其他专项拨款等具有明显的不确定性,给编制“全口径”的收入预算带来了困难。因此,目前高校收入预算仍停留在以财政年初拨款加学杂费(非税收入)及其他收入的“窄口径”范围上,还未形成大收入预算的状况。

2. 预算编制方法不科学。 基数增长法的预算编制方法虽然在理论上遭到否定,但是由于在实际工作中简单易行,因此仍然十分盛行。导致的后果是:一方面常规预算项目金额逐年提高,经费控制难度不断增大,另一方面对基数不加分析的认可,等于承认了一些不合理的开支,特别是在经费开支上使用范围过宽、禁止项目不明、结构化比例未定的前提下,更加促进了不合理甚至是违规现象的继续发生。

3. 预算编制程序不规范。 预算编制之初,尽管高校财务部门提出了编制意见并进行了布置,高校各部门也申报了预算金额,但财务部门汇总后一般总是申报金额远大于预算控制金额,这时如何协商、编制平衡预算就成为财务部门必须重视的问题。但由于有些部门故意虚高申报金额,而且由于协商的是利益,往往争议不休,互难说服,久而久之,财务部门提出预算建议数并经分管领导同意及高校党委会批准后,即下达各部门执行,未遵循严格的预算编制程序。

4. 预算标准难确定。 在预算编制过程中争论最多的是预算定额问题。制定预算标准的方法一般有统计方法、经验评估法等,所谓统计方法,也称为历史性标准,是以高校前几年的财务数据、记录为基础,并依据同行的统计数据确立的预算定

额。这种预算定额方法的最大缺陷是预算提报者往往指责预算编制者对现实缺乏了解,预算定额设定过低。所谓经验评估法是指根据专家的经验判断确定预算定额的方法。实际工作中由于有些活动没有统计数据和资料可以利用,因而只能根据经验分析和判断制定预算定额。这种方法的缺点是较为粗略,更容易招致预算提报者的批评。

5. 预算编制人员素质不适应。 编制人员分为三部分:一是各部门申报编制者;二是财务部门编制者;三是高校审批者。这三部分人员必须具备一定的业务(教学、科研、后勤)和财务会计及金融等方面的知识,这是编制好预算的前提。但实际中财务人员往往不能全面了解业务工作,业务人员对财务会计及金融等方面的知识知之甚少,审批者中既掌握业务知识又知晓财务知识的则更少。因此,在预算编制过程中,由于这三部分人员本身的局限性与他们之间的协调不够,所以缺乏共同认可的预算方案。

6. 预算虚假平衡。 目前,一些高校即使不考虑基建支出,日常事业也是收不抵支。预算中为求得“收支平衡”,往往将利息支出列入基建支出。这种预算虚假平衡的实质是“赤字预算”,必然走向恶性循环,导致财务危机。

7. 预算软约束。 一些学者研究了高校预算软约束问题,并建立了高校预算软约束模型,认为高校预算软约束的特殊制度根源、所有权制度与政治制度的协致作用、组织制度中的管理者激励机制是高校预算软约束的三大制度成因。预算软约束不仅表现在代表国家行使管理权的财政与教育主管部门对高校的无奈上,甚至还体现在高校内部领导对各部门发展欲望的无奈上,而且只要银校之间“你要我贷”,预算就只能是软约束。

8. 预算管理粗放化。 按细化预算管理的要求,各项经费的核定应落实到具体的科目上,至少应落实到“节”级或更细的项目上,但目前大部分预算定额仅按“项”级科目进行。

9. 预算目标不连贯。 财务预算以年度为限,往往只考虑年度内的收支平衡,不能有效与学院短中期发展规划相匹配。

10. 忽视预算考核。 在高校预算管理过程中,呈现出了重视编制、轻视执行、忽视考核的现象。轻视执行使预算缺乏刚

性约束,丧失权威性;忽视考核使预算缺乏问责效果,优差一样,失去了奖优惩差的导向作用。

二、高校财务预算精细化管理

1. 遵循“大收大支”原则,构建“全口径”预算。随着以财政拨款为主、其他多种渠道筹措经费为辅的高等教育经费体制的建立,我国高等教育经费来源多元化的格局已经形成。客观上要求在编制预算时必须全面反映收支状况,特别是收入项目要全,不仅要反映传统的收入项目,而且要反映科研收入、社会捐助收入、技术服务收入、联合办学收入、委托培训收入、利息收入、校办企业经营收入、基建专项拨款收入、银行贷款收入、其他专项拨款等方面的收入。在实践中,在编制预算时一方面可以参考历史数据,另一方面可根据谨慎性原则合理计算这些项目的收入。将学校的一切收支全部纳入预算中进行编制,以全面反映学校的经济活动状况。

2. 采用科学方法,保证预算合理。预算编制有基数预算、弹性预算、滚动预算、零基预算、复式预算等方法。在高校内部,应当实行以零基预算为主、滚动预算为辅的预算编制方法。以零基预算为主是要求编制预算时,将过去所有的支出归零,以“零”为基数,从零开始,从需要与发展的角度研究分析和判断每项预算支出大小及其必要性,并估算各项业务需要的人力、物力和财力,按照轻重缓急分配预算经费和编制费用预算。以滚动预算为辅是要求执行预算时,使预算期永远保持在一年,凡预算超过一定时间即根据运行结果及发生的变化,对余下的时间加以修订,并自动后续一定时间,重新编制新一年的预算,使总预算永远保持1年的预算期。它的要点是“长计划,短安排”,及时调整和修正预算,使预算更加切合实际和更加科学。

3. 细化预算编制内容,提高资金效益。预算编制不仅要有项目,而且要有使用范围与支出结构;不仅要有总额指标,而且要有分项指标,不能大而全。例如:对人员支出预算实行定编定员定额管理,按国家政策、单位分配制度据实编制;对日常公用支出预算应结合省财政预算编制手册规定的定额标准、参考同类高校的水平、根据本校过去的实际状况与今后的发展重点,制定合理的定额标准并编制日常公用支出预算。对招生费要首先根据招生计划与上缴标准来确定固定招生费,其次要协商确定招生费中的变动费用。

4. 严格预算编制程序,确保预算客观。高校财务预算的编制程序是:首先是由财务部门对各系(部)、各职能部门进行财务预算布置;其次是采用“二上二下”的预算编制程序。预算编制的“一上”是指高职院校各系(部)、各职能部门根据省教育厅、省财政厅审核确认的基本信息表的有关数据、分类归档定额和专项支出申报的有关规定,编制本系(部)、部门当年的预算建议数报送财务部门;“一下”是指高校财务部门根据各系(部)、各职能部门编制内的实有人数、工作量等数字审核支出预算建议数,结合当年的财务情况测算并向各系(部)、各职能部门下达收入、支出等各项预算控制数,由高校财务部门向各系(部)、各职能部门通报预算控制数;“二上”是指高校各系(部)、各职能部门进一步讨论并向高校提出预算修改意

见报送财务部门;“二下”是指调整后的预算方案经高校预算编制委员会批复后,向全校公布正式预算,以便提高预算的透明度,全校教职工接受预算的执行,增强预算的外部监督力量。

5. 年度预算按月下达,保证年度目标实现。高校全年财务预算执行目标可以通过月度预算加以控制,按照“以月保季,以季保年”的原则,编制月度滚动预算。各系(部)、各职能部门应于每月25日前根据年度预算编制月度预算草案报送财务部门审查并汇总后,报校长决定,形成下月全校的财务预算。这里财务部门审批的标准主要是年度预算,对于超出年度预算的项目,首先要考虑有无正式批准的文件,其次是资金充裕程度。这里有两层含义:一是财务部门审批后直接下达,同时报送校长备案;二是财务部门审批后再报送校长批准后下达,但校长批准的标准是月度预算是否在年度预算范围内。月度预算批准后要下达两份:一份给执行部门,作为其活动的依据;另一份作为财务部门监督执行部门的依据。各系(部)、各职能部门在管理过程中,涉及财务支出的需要到财务部门报销,财务部门根据预算审核各系(部)、各职能部门的报销凭证,符合预算的通过,不符合预算则予以拒绝。财务部门每旬向校长反馈预算执行的进度和结果,最终形成循环。

6. 实施网络管理,加强预算监督。应用现代网络技术,建立以财务部门为中心,上至学校决策层、下到各系(部门)的预算执行信息传递与反馈网络。既对整个学校及下属各系(部门)的预算计划及执行情况进行实时监控,发现问题立刻预警或禁止,也可将整个学校和各系(部门)的预算执行进度和情况传递给学校决策者和各责任单位,使他们能及时了解相关信息,作出相应决策,保证预算计划的顺利完成。

7. 强化执行力度,建立考核机制。预算确定后就具有了权威效力,必须严格执行,以保证预算执行结果与预算编制目标的一致性。为此,应当构建高校预算考评指标体系。一是根据高校及各系(部)和职能部门对财务预算绩效的不同要求,分别设立高校、系(部)、职能部门等三个预算考评指标体系,从而通过比较来揭示高校预算考评的状况。二是确定指标权重,并建立预算执行违规责任追究制度,使预算执行与目标差异率既与各系(部)和职能部门下期的经费收入挂钩,更直接与各系(部)和职能部门负责人的年终奖励相关联,加大预算执行违规责任追究制度的执行力度。

主要参考文献

1. 蔡素颖. 高职院校预算管理相关问题研究. 财会研究, 2008;13
2. 张大福. 浅谈高校预算管理中的行为问题. 教育财会研究, 2007;4
3. 赵善庆. 加强高职院校财务规范化管理的建议. 生产力研究, 2007;24
4. 曹淑江. 高等学校的软预算约束与财务自主权. 高等教育研究, 2005;26
5. 王守军. 从无为到有为?——对高校贷款实施控制政策的评价. 经济问题探索, 2006;5