

国有企业财务预算管理研究

——以A公司为例

崔 伟

北京华滨投资有限公司, 中国·北京 100031

【摘要】本文在分析国有企业A公司预算管理调查问卷结果的基础上,通过收集整理公司相关规章制度、内部决策流程、目标考核情况等有关资料,结合外部关于国有资本经营预算管理的相关要求,发现总体来说A公司全面预算管理模式较为完善,但在一些细节方面仍然存在不足之处。本文通过对A公司预算管理存在的细节问题进行深入分析,提出对策建议,以期能够帮助国有企业突破预算管理瓶颈,实现战略目标与经营管理完美融合。

【关键词】国有企业; A公司; 全面预算管理; 问题分析; 对策建议

1 背景

在党中央、国务院、财政部及国资委的政策要求与指导下,实施全面预算管理成为国家实现财政战略目标和改革重要方式,是贯彻落实财政预算政策的迫切需要。党的二十大以来,国务院国资委认真贯彻落实党中央、国务院关于深化国有企业改革的决策部署,坚定不移深化国有企业改革,为实现国有资产保值增值、防止国有资产流失、发展壮大国有经济作出了积极贡献。但与此同时,国有资产监督机制尚不健全,国有资产监管中越位、缺位、错位问题依然存在,这就为实施全面预算管理提供了良好契机。

尽管国有资本经营预算属于财政预算范畴,但是国有企业尤其是中央企业作为企业的典型代表,理应提升自身管理水平,加强公司预算管理,防范财务资金风险,确保国有资产保值增值,实现长期战略目标。企业战略目标分解的过程就是预算指标形成的过程,而预算完成的结果就是战略目标实现的程度。因此,战略目标的实现需要优化整合企业的资源,企业资源需要做好投入、使用过程中的预算,而预算管理又是实现协调、控制、评价和激励作用的重要手段,进而促进企业战略目标的实现。相关学者也提出,我国财政部会计司在对全面预算进行解读时指出,预算管理凭借其协调、控制、评价、激励等综合管理功能,可对企业资源进行优化、整合,从而提升企业整体运作效率,进而实现企业战略发展目标。因此,公司实施全面预算管理是高效实现公司战略目标的支持工具。

2 全面预算管理理论体系

2.1 外部政策法规要求

如表1所示,新《预算法》、《中央企业财务预算管理暂行办法》(国务院国有资产监督管理委员会令第18号)、《企业内部控制应用指引第15号——全面预算》和《中央国有资本经营预算管理暂行办法》(财预[2016]6号)分别对国有企业全面预算管理具体内容做出了指示性的规定。根据外部政策法规要求,国有企业应当从整体层面和管理流程两个方面加强全面预算管理,完善企业预算整体架构,有利于指导预算实际管理工作开展,优化预算过程管理,能够确保具体环节得到有效管控。

2.2 相关文献理论支持

以外部关于国有资本经营预算管理的政策法规为背景,学术界对国有资本经营预算职权划分(籍吉生,2013)^[1]、预算收支范围(陈艳利,2012;文洪朝等,2013)^{[2][3]}、预算编制(张舒,2013)^[4]、审批程序(文洪朝等,2013)^[3]、预算执行(赵冬梅,2012)^[5]、决算(曾湘红,2007)^[6]、绩效管理(杨德新,2015)^[7]、监督检查(谭静,2014)^[8]等多方面问题进行了深入探讨,并针对国有企业全面预算管理体系的完善提出了很多建议。此外,全面预算管理的实施信息繁复、流程复杂、操作难度大,这些困难的解决势必要借助于以现代信息技术为基础的信息系统这一有效介质。毋晋峰(2017)^[9]和教凤新(2017)^[10]提出了国有企业发展过程中全面预算管理信息化程度较低的问题,并针对这一问题提出了对策建议。孙健等(2017)利用一项基于国有企业的调查研究,发现信息系统整合能提升企业的预算程序公平^[11]。因此,完善国有企业全面预算管理体系应当注重信息系统的建设,从而加快预算管理信息传递,进而提高工作效率。

3 A公司预算管理现状及问题分析

A公司主要的经营范围是水利投资,水电枢纽的开发,水利水电及供水项目开发,水利水电工程建设咨询及技术服务等。本文在分析A公司预算管理调查问卷结果的基础上,通过收集整理公司相关规章制度、内部决策流程、目标考核情况等有关资料,结合外部关于国有资本经营预算管理的相关要求,发现A公司预算管理在以下方面存在不足之处。

3.1 预算制度体系仍需改进

一方面,A公司没有将外部法律法规要求的预算内部批复、决算、绩效管理、监督检查、责任追究等环节管理的具体标准、程序进行制度化落地,不能对预算管理的实际工作给予明确指导,不利于预算管理工作的有效推进。另一方面,公司预算管理制度与外部法律法规的要求存在不一致的情况,例如制度明确了制度目标,但未明确制度依据;《中央国有资本经营预算编报办法》(财预[2017]133号)第十一条指出,中央企业应按照功能分类和经济分类编制预算支出,但A公司预算管理制度并没有体现预算支出功能分类和经济分类的相关内容,也没有体现预算收入的范围;预算执行包括收入和支出两个方面,但A公司制度中并未明确预算收入上缴有关的具体规定等。

3.2 预算过程管理有待加强

3.2.1 预算批复有待进一步细化

通过分析A公司预算管理调查问卷结果发现,A公司预算内部批复有待进一步细化,具体表现在以下三个方面:第一,公司预算管理制度中尚未对预算批复环节的具体内容作出规定,没有将外部政策法规中对于预算批复环节的要求落实到公司内部管理制度中,从而无法对公司预算内部批复这一环节起到有效的指导作用。第二,由于公司没有将预算内部批复环节落实到制度中,公司可能对财政预算批复在公司整体层面进行支出总额控制,没有在公司内部对财政预算进行分解和细化,预算支出过程中口径较粗,当某项预算支出金额较大时,可能会串用其他预算指标,导致预算批复无法实现预算管理细化的目的。第三,公司可能缺乏对预算控制目标进行分期分解,尚未对预算进度进行控制,造成费用执行进度超过时间进度,与费用相关的收入进度脱节,造成费用预算超支。

3.2.2 绩效管理尚需进一步完善

A公司预算绩效管理工作需要进一步完善,主要体现

在以下三个方面:第一,公司尚未构建完善的绩效管理 制度体系,未能对设立绩效目标、监控绩效目标运行、开展绩效评价、加强评价结果应用的绩效管理全过程实际工作做出明确的指导。第二,公司可能将预算控制当作目标,强调预算的刚性和严肃性,为了实现预算目标,严格控制费用,忽略了绩效的作用,不利于生产经营活动的开展。第三,公司全面预算管理人员能力稍显不足,缺乏有效的考核与激励措施,从而在一定程度上影响绩效管理工作质量。

3.2.3 监督检查有待进一步加强

通过调研发现,A公司预算制度尚未明确监督检查的主体和责任,以及监督检查的重点内容、组织方式、切入时点和基本要求,对监督检查实际工作提供的指导作用有限,不利于监督检查机构各项主体责任的落实,不能有效地规范预算管理的全过程。

3.3 预算信息系统尚未建立

A公司目前尚未建立预算管理信息系统,信息化程度有待提高,主要体现在以下两个方面:第一,公司在全面预算编制的过程中,除了财务指标外还涉及非财务指标等因素,由于这些预算指标之间具有非常复杂的勾稽关系,而手工编制预算会延长编制周期,浪费大量的人力、物力、财力。第二,公司在日常核算工作中也都是开展事后控制措施,无法对预算执行数据进行动态管理,因而无法及时分析预算指标的合理性及预算差异产生的原因,也就无法及时采取有效措施予以解决,导致预算编制与执行脱节,降低了管理效率。

4 公司预算管理对策建议

4.1 健全预算管理制度,指导预算工作开展

建立健全全面预算管理制度,有效做到用制度“管人管事”和活动“合法合规”是指导和规范公司活动的实施和预算管理工作高效进行的基础,也是使全面预算管理发挥最大作用的保障。一是按照外部法律法规要求,明确预算内部批复、决算、绩效管理、监督检查、责任追究等环节管理的具体标准和程序;二是按照外部法律法规要求,将公司预算管理制度与外部法律法规不一致的内容进行制度重构,包括进一步补充和完善预算管理的目标、依据和原则,管理职责划分,预算收支范围,预算编审和预算执行等内容。

4.2 优化预算过程管理,确保环节有效管控

4.2.1 细化预算内部批复, 落实预算执行责任

重视内部预算指标批复的合理性, 从预算指标上落实预算执行责任, 提高资源利用效率。一是预算批复环节的具体内容纳入公司预算管理制度中, 包括预算批复的目的、原则、责任主体(岗位人员)、客体范围、时间要求、批复程序、相关表单等。二是有效落实预算批复环节的管理制度, 做到既有支出总额控制, 又能做到预算精细化管理。公司领导、高管、部门(含所属企业)、员工等需积极协调配合, 使每一级每一项预算指标细化到每一个责任岗位和人员上。三是公司在进行预算指标的分解时, 还应考虑对预算进度的可控制程度, 使分解后的指标具有可操作性。

4.2.2 实施预算绩效管理, 提升活动资金质量

如同预算管理过程一样, 应当形成自上而下的绩效管理文化, 完善绩效管理体系, 提高绩效管理人员能力, 积极开展绩效评价, 切实加强评价结果应用。一是以公司文化推进绩效管理工作, 以公司战略目标为导向完善绩效管理体系, 包括设定与预算指标相衔接的绩效指标(和目标)、与预算执行分析相结合的绩效目标实施的动态监控、与决算相协调的绩效评价工作、与预算安排相挂钩的绩效评价结果应用机制等。二是提高绩效理人员的综合素质和专业能力, 在加强全面预算管理知识培训的同时, 也要加强具体业务知识的培训, 使绩效指标的设定能够结合水利业务的实际, 绩效监控动态有效, 绩效评价及时、科学、到位, 评价结果反馈应用落实。

4.2.3 重视监督检查工作, 实现全过程零风险

重视监督检查工作, 尽可能实现预算管理全过程“零风险”。一是在公司预算管理制度中明确监督检查环节, 具体包括明确监督检查的工作原则、审计主体职责、被审计单位的职责、审计种类、审计程序和方法、审计期限、审计范围、审计重点及所需表单等内容, 如明确外部审计主体和审计内容; 重点对内部审计的决策方式、工作流程和具体要求进行规定, 以为监督检查实际工作提供指导, 规范预算管理的全过程。二是对于内部审计而言, 应对于财经制度执行情况、预算执行情况、预算管理相关报表、重大项目以及其他在预算管理中可能存在的突出问题等进行重点审计, 并将审计结果(以报告形式)上报给公司领导层。三是内部审计机构和人员应当接受公司或外部人员的监督, 确保内部审计的工作质量。

4.3 搭建管理信息系统, 提高预算工作效率

全面预算管理信息化系统是促进公司发展的关键。一是通过加强预算管理软件与公司管理信息系统(OA系统、ERP系统)的有效对接等, 来提高整体预算管理水平和资源的有效利用。二是建立财务共享服务中心, 将公司本部以及子公司的预算管理系统、财务核算系统以及业务管理系统通过财务共享服务平台进行整合集成, 从而降低预算管理成本, 提高预算管理水平和效率。三是提高公司人员对信息系统的使用和完善能力, 可通过专题知识培训的方式, 使之能够熟练掌握信息系统的功能, 并能提出有针对性的改进意见或建议, 以更进一步地完善公司全面预算管理信息系统。

参考文献:

- [1] 籍吉生. 国家审计推进全口径预算管理制度的路径探析[J]. 审计研究, 2013(05): 35-39.
- [2] 陈艳利. 深化国有资本经营预算制度改革的建议[J]. 经济研究参考, 2012(30): 15-16.
- [3] 文洪朝, 马兆明, 杨立志. 论国有资本经营预算制度的建立与完善[J]. 山东社会科学, 2013(03): 135-139.
- [4] 张舒. 我国国有资本经营预算理论研究进展及评述[J]. 财政研究, 2013(01): 16-18.
- [5] 赵冬梅. 浅议国有资本经营预算制度存在的问题及改进建议[J]. 财务与会计, 2012(10): 37-38.
- [6] 曾湘红. 国有企业财务决算审计监督[J]. 国有资产管理, 2007(06): 59-61.
- [7] 杨德新. 我国国有企业绩效管理问题研究综述[J]. 河南社会科学, 2015, 23(06): 117-119.
- [8] 谭静. 论国有资本经营预算管理改革的着力点[J]. 中央财经大学学报, 2014(03): 24-30.
- [9] 毋晋峰. 国有企业预算管理问题及对策[J]. 现代经济信息, 2017(24): 258.
- [10] 教凤新. 全面预算管理在国企发展过程中的常见问题及解决对策[J]. 财会学习, 2018(03): 40-41.
- [11] 孙健, 王百强, 袁蓉丽. 信息系统整合、预算程序公平与企业业绩——一项基于国有企业的调查研究[J]. 管理世界, 2017(05): 131-143.

作者简介:

崔伟(1982.10-), 女, 汉族, 山东省淄博市人, 本科, 中级会计师, 研究方向: 财税管理。