

预算绩效内控一体化管理探析

刘 杨 王胜浩

江苏苏港会计师事务所(特殊普通合伙), 中国·江苏 南京 210003

【摘要】近年来,行政事业单位内控管理和预算绩效管理是国家大力推进和积极倡导的重大改革事项,从改革目标、建设内容和要求等方面,预算绩效管理和内控管理都具有密不可分的关系。预算绩效管理涵盖和贯穿了预算编制、预算执行与分析、预算调整、预算绩效评价等全流程,是内控管理的起点、目标和核心内容;内部控制更注重单位内部管理和财务监督,是预算绩效管理有效实施的重要保障。本文探析了行政事业单位预算、绩效、内控三者之间的有机结合关系,并进行了分解细化,同时提出了预算绩效内控一体化过程中执行难点和问题,对此提出了完善建议和对策,为实现组织目标,以期提供合理借鉴。

【关键词】预算管理;绩效管理;内控管理

1 研究背景

十九大报告中提出“全面实施预算绩效管理”,将绩效管理的重要性提升到前所未有的战略高度,明确指出“全面实施预算绩效管理是政府治理方式的深刻变革”。

预算绩效内控一体化管理是重要的发展趋势。一方面,体现在绩效管理的兴起:在过去几十年中,绩效管理逐渐成为组织管理的主要方法之一。传统的预算管理更多关注过程和资金分配,而绩效管理强调结果和价值创造。绩效管理在组织中的应用促使研究者开始关注与预算管理和绩效管理的融合。另一方面,体现在内控要求的提升:内控作为一种重要的管理机制,旨在帮助组织实现战略目标、规避风险和改进业务流程。随着企业面对日益复杂的经济环境和法规要求,对内控要求的提升也使得预算和绩效管理需要与内控更加紧密地结合起来。第三,体现在组织绩效改进的需求:组织绩效改进是企业持续发展的关键因素之一。预算绩效内控一体化的研究背景中,绩效管理的出现旨在提高组织的效率和效益,并通过预算和绩效的一体化管理,促使组织在战略和执行层面实现更好的协调和一致性。信息技术的发展:信息技术的快速发展以及企业内部信息系统的应用改变了管理的方式。第四,体现在信息化时代为预算绩效内控一体化管理提供了技术支撑。通过信息系统的支持,预算绩效内控一体化得到了更好的实施。企业可以使用计算机软件和数据库来收集、分析和报告预算和绩效数据,提高数据的准确性和及时性

2 研究对象核心架构

2.1 预算绩效内控一体化框架组合

本次研究探索了行政事业单位预算绩效内控一体化框架,“一体化管理流程”重点在于将预算、绩效、内控全流程进行有机融合。对于行政事业单位而言,内部控制本质是一项针对“财政资金”的闭环管理,结合当前预算管理体制,想要实现“闭环管理”的目标进而实现对财政资金的有效管控,必然要求突破单个“管理”的藩篱,上下贯通,形成“一体化”“全流程”“全覆盖”的管控体系。

2.1.1 预算管理全流程是核心,主要包括项目申报,预算编制,预算执行,决算编制等全流程。主要各个环节说明如下:

(1) 项目申报环节,主要内容有一是确定项目范围和目标,明确项目的具体内容、工作范围以及预期达成的目标,要与绩效模块进行关联。二是制定工作计划,根据项目目标,制定详细的工作计划,包括各项任务的时间安排和负责人。三是估算成本,对完成项目所需的各项成本进行估算,包括人力、物力、设备、服务等方面的费用。四是估算项目预算,将估算的成本汇总,按照适当的分类和科目编制项目预算。

(2) 预算编制环节,主要内容有一是收入预算编制,为单位在一定时期内的收入情况,包括各项业务收入、投资收益等。二是支出预算编制,主要包括单位在一定时期内的各项支出,包括人员工资、采购费用、运营成本、资本性支出等。三是资本预算,主要包括单位在一定时期内的资本投资,如固定资产购置、扩建项目等。四是现金流量预算,主要包括单位在一定时期内的现金流入和流出情况,以确保资金的合理安排和运营。

(3) 预算执行环节, 主要内容包括, 一是预算分解, 将总体预算按照部门、项目或时间段等进行分解, 明确各责任主体的预算目标和任务。二是预算审批, 对各项预算支出进行审批, 确保支出符合预算计划和政策规定。三是预算执行跟踪, 定期监控预算执行情况, 比较实际支出与预算计划的差异, 及时发现问题并采取纠正措施。四是预算调整, 在必要时, 根据实际情况对预算进行调整, 如遇到不可预见的情况或业务变化。

(4) 决算编制环节, 主要有一是数据收集和整理, 收集预算执行过程中的实际收入、支出数据, 并进行分类和汇总。二是差异分析, 比较决算数据与预算数据之间的差异, 分析产生差异的原因。三是编制决算报告: 根据收集的数据和差异分析结果, 编制详细的决算报告, 包括收入决算、支出决算、资产负债决算等。

2.2.2 绩效管理全流程, 主要包括事前, 事中, 事后三个阶段, 具体包括事前评估, 绩效目标编制, 绩效运行监控, 绩效评价等执行流程。

(1) 事前环节, 主要包括绩效目标编制及事前评估。其中事前评估, 主要对立项必要性, 投入经济性, 目标合理性, 方案可行性, 筹资合规性等进行评估。绩效目标编制, 主要对绩效目标规范性, 目标合理性, 资金匹配性等方面进行编制。

(2) 事中环节, 主要开展绩效运行监控, 主要针对目标实现程度, 预算执行进度等开展监控, 其中内部控制规范执行也是绩效监控过程中重要关注环节。

(3) 事后环节, 主要通过定量和定性的方法对项目开展绩效评价, 评价主要内容包括经济性、效率性、效益性、公平性等。其中预算编制, 预算执行, 决算编制, 内控执行环节, 内控监督等均需要在绩效评价中重点关注, 从而将相关绩效成果再应用于下一个年度的预算执行和内控执行过程中。

2.3.3 内控管理全流程, 主要执行对象是决策、执行、监督等部门, 主要分内控风险评估环节, 内控业务执行环节, 内控评价与监督环节, 按照内部控制制度相关要求执行预算管理全流程。

(1) 内控风险评估环节, 一是识别风险, 识别组织内可能影响其目标实现的各种风险因素, 包括内部和外部风险。二是分析风险: 对识别出的风险进行分析, 评估其可

能性和影响程度。三是评估内部控制, 评估现有内部控制措施的有效性, 确定其是否足以应对已识别的风险。四是确定风险等级: 根据风险的可能性和影响程度, 确定风险的等级或重要性。五是提出建议, 根据风险评估结果, 提出改进内部控制的建议和措施。

(2) 内控业务执行环节, 一是控制环境, 营造和维护有利于内部控制的文化和环境, 包括组织架构、职责分工、员工培训等。二是内控业务执行, 设计和实施具体的控制措施, 包括审批流程、权限管理、资产保护等, 有效开展收支业务, 采购业务, 资产管理, 合同管理等内控业务。三是信息与沟通: 建立有效的信息系统和沟通机制, 确保信息的准确、及时传递和共享。

(3) 内控评价与监督环节, 一是制定评价计划, 明确评价的目标、范围、方法和时间表。二是收集信息, 收集内部控制相关的信息, 包括制度、流程、报告等。三是评估内部控制, 根据收集的信息, 评估内部控制的有效性, 包括控制设计和执行的有效性。四是发现内控问题, 识别内部控制存在的问题和缺陷。五是提出建议, 根据评估结果, 提出改进内部控制的建议。六是监督整改: 对内部控制问题的整改情况进行监督, 确保整改措施得到有效执行。

2.2 预算绩效内控一体化效果评估内容

2.2.1 目标达成情况: 比较预算目标与实际执行结果, 看是否达到了预期的效果。

2.2.2 成本效益分析: 分析预算投入与产出之间的关系, 评估项目的成本效益。

2.2.3 风险控制效果: 评估内部控制措施的有效性, 看是否有效地降低了风险。

2.2.4 绩效指标达成情况: 根据设定的绩效指标, 评估绩效的达成情况。

2.2.5 反馈机制运行情况: 评估反馈机制的运行效果, 看是否能够及时发现问题并进行调整。

2.3 预算绩效内控一体化效果评估方法

2.3.1 定量分析法: 通过数据分析来评估绩效, 如计算关键指标的完成率、比较预算和实际支出、分析成本效益等。

2.3.2 定性分析法: 通过访谈、问卷调查、观察等方法, 了解利益相关者的满意度、内部控制的有效性、流程的优化情况等。

2.3.3案例分析法：选择一些具有代表性的项目或业务进行深入分析，研究其预算绩效和内部控制的实施情况，总结经验教训。

2.3.4对标分析法：与同行业或类似组织进行比较，评估自身在预算绩效和内部控制方面的相对优势和差距。

2.3.5风险评估法：评估内部控制对风险的防范和应对能力，判断其在降低风险方面的成效。

3 存在一些问题和难点

3.1 预算绩效内控一体化融合程度不深

一是组织文化和管理理念的转变还不够。目前相关理论和实践知识还不够多少，导致组织文化和管理理念中对预算绩效内控管理一体化相关理念还未有效建立，组织领导和员工对此概念性不强。二是行政事业单位的预算管理、绩效管理、内控管理关联性和契合性还需深化。预算绩效管理强调绩效成效，与内控管理强调的合规性、规范性还之间契合性还需加强。

3.2 基础指标和数据有待科学化、准确化

一是绩效指标的选择和设计有待科学化。确定合适的绩效指标是预算绩效内控一体化的基础，但指标设计过于复杂或不够准确可能导致绩效评估过程的困难和不公正。二是数据收集和质量控制有待准确化。预算和绩效数据的准确性、完整性和及时性对于预算绩效内控一体化至关重要，但在数据收集和质量控制方面存在困难，如数据来源不一致、数据采集过程繁琐等。

3.3 预算绩效内控成果应用力度不强

一是相关沟通机制还未有效建立，未通过信息化手段进行汇总相关成果。在预算编制时，相关预算编制人员与绩效评价人员，内控监督人员等没有建立有效的沟通协调机制，主要止步于线下零星沟通，也没有充分利用信息化手段进行汇总成果，无法及时将成果信息传递给相关部门和人员。二是相关成果分析转化力度不强。对预算绩效内控产出的如数据、问题等成果的分析可能不够深入，无法挖掘出有价值的信息。

4 相关完善建议和对策

4.1 加强顶层设计，营造融合环境

一是推动顶层组织文化和管理理念的转变。实施预算绩效内控一体化需要对组织文化和管理理念进行转变，包括从

单纯的预算执行到更重视绩效评估和内控管理的转变，通过出台预算绩效内控一体化管理工作的指导性文件，中长期规划文件，短期规划文件等方式，推动组织领导层和员工相关管理理念。二是加强组织相关培训宣传工作，营造预算绩效内控一体化融合环境。通过组织培训，宣传预算绩效内控一体化管理工作的指导性文件，中长期规划文件，短期规划文件等文件，确保各级领导层和员工理解和支持预算绩效内控一体化的重要性，从而将预算绩效管理强调的绩效成效，与内控管理强调的合规性、规范性等内容进行融合，探索出有效的融合方式。

4.2 建立控制机制，提升基础指标和数据科学性

一是建立控制机制。制定相应的指标评选机制及数据采集流程和质量控制机制，从而加强预算和绩效基础指标和数据的准确性、完整性及时性，提升其科学性。二是加快信息化平台建设。加快预算信息化平台建设，培养信息化专业人才。构建项目库预算绩效内控一体化系统能够通过数据平台解决信息不对称和职责不清的问题，使所有数据留痕并且实时对数据实施监控，使系统在功能上真正实现预算绩效内控一体化。

4.3 完善监督机制，持续改进和优化成果应用

一是强化内部审计和监督机制。建立健全的内部审计和监督机制，定期对预算执行，绩效评价，内控监督相关情况进行审查和监督，及时发现问题并采取落实成果应用措施。二是制定明确的奖惩机制。将预算绩效内控一体化成果应用与奖惩机制相衔接，确保奖惩的公正性和有效性，以激励预算绩效内控一体化管理应用成果应用。三是持续改进和优化。对预算绩效内控一体化管理应用成果进行持续改进和优化，根据实际情况调整和完善管理过程，提高管理效能水平。

参考文献：

[1] 刘宇. 基于全面预算的高校预算、内控、绩效一体化的实践与思考[J]. 会计师, 2022 (01): 49-51.

[2] 郑海军. 内控视角下高职院校预算绩效管理一体化体系构建[J]. 鹿城学刊, 2023 (09): 76-79.

[3] 赵文君, 张建章. 高职院校“预算-绩效-内控”一体化研究[J]. 合作经济与科技, 2023 (12): 161-163.