

行政事业单位预算计划与执行差异 原因及对策分析

陶秀丽

重庆市公路职工培训与信息服务中心, 中国·重庆 400067

【摘要】近年来,行政事业单位的预算计划与执行之间出现了较大的差异,部分行政事业单位出现了预算资金过度结余的现象,而部分行政事业单位则又表现为预算资金过度超支。为了提高行政事业单位的预算管理能力,本文选取了重庆市地区的20家行政事业单位,运用预算执行差异率(BEVR)指标对其2017年至2019年间的预算计划与执行差异进行了分析,并结合样本行政事业单位的预算计划与执行差异现状,进一步分析了导致其差异产生的原因,并在此基础上提出了缩小差异的有效对策。本文的研究旨在帮助我国行政事业单位有效提高预算控制管理能力。

【关键词】行政事业单位; 预算计划; 预算执行; BEVR

行政事业单位是我国国民经济体系的重要构成,在贯彻落实国家各项决策、推动中国特色社会主义体系建设、促进现代化发展等方面都发挥了显著的作用。近年来,随着中央和地方政府对于行政事业单位财务预算管理工作的收紧,行政事业单位长期存在的预算计划与执行差异较大的现象开始显现。行政事业单位的预算和实际执行差异表明行政事业单位内部的资金管理能力存在缺陷,同时也不利于政府对行政事业单位预算执行绩效的管理和评价。本文选取了20家重庆市内各市机关、直属机构、办事机构以及其他事业单位作为研究样本,对其2017至2019年间的预算计划与实际执行差异进行分析。

1 行政事业单位预算计划与执行差异的现状

1.1 评价指标的设计

为了更加清晰、直观地评价行政事业单位预算计划与实际执行的差异,需要设定一个较为客观、真实的指标,反映行政事业单位预算计划和预算执行之间实际差距的大小。因此,本文引入预算执行差异率(Budget Execution Variance Rate, BEVR)作为反映行政事业单位预算计划与执行差异的关键评价指标。根据预算计划与执行差异的相关概念,在计算BEVR的过程中,需要分别计算行政事业单位的本年预算计划数、本年预算执行数等辅助指标,因此BEVR的计算方法如下:

本年预算计划数=年初财政拨款结余数+本年财政拨款计划下达数

本年预算执行数=本年财政拨款支出数

$BEVR = \text{本年预算执行数} \div \text{本年预算计划数} \times 100\%$

根据上述计算方法,当BEVR大于100%时,表明行政事业单位当年的预算执行情况为超支,当BEVR小于100%时,则表明行政事业单位当年的预算执行情况为结余。

1.2 评价方法的设计

为了在对选取的样本行政事业单位预算下达和执行差异进行评价的过程中,提高评价的客观性和准确性,笔者在计算BEVR的过程中,利用2017年、2018年、2019年的数据分别进行了计算,得到BEVR₂₀₁₇、BEVR₂₀₁₈和BEVR₂₀₁₉。同时,考虑到行政事业单位三年滚动预算编制计划带来的连续性影响,以及部分行政事业单位由于管理项目周期较长,预算计划和执行存在跨期现象,笔者通过计算算数平均值,得到了BEVR_{average},该指标表示连续三年间样本行政事业单位的总体预算下达与执行差异率。

考虑到样本行政事业单位在预算实际执行过程中,可能由于

项目计划变更、人事变动等原因对基本支出预算执行和项目支出预算执行带来细微影响,笔者对计算得到的BEVR_{average}进行了降噪处理,以BEVR_{average}在95%至105%之内作为预算下达和执行的正常差异区间,BEVR_{average}超出该范围的样本,视为预算下达和执行存在异常差异的行政事业单位。

1.3 样本评价结果

对选取的重庆市20家行政事业单位预算计划与实际执行数据进行统计、计算,得到的结果如表1所示:

表1 20家行政事业单位2017年至2019年BEVR计算结果统计表

序号	BEVR ₂₀₁₇	BEVR ₂₀₁₈	BEVR ₂₀₁₉	BEVR _{average}
1	117.82%	121.63%	119.35%	119.60%
2	109.49%	115.17%	106.39%	110.35%
3	124.70%	136.81%	120.20%	127.24%
4	81.42%	83.96%	97.29%	87.56%
5	112.55%	114.17%	119.73%	115.48%
6	98.40%	99.25%	93.17%	96.94%
7	103.26%	106.58%	114.91%	108.25%
8	123.37%	120.48%	112.67%	118.84%
9	98.76%	91.14%	103.03%	97.64%
10	127.80%	133.42%	118.19%	126.47%
11	101.76%	107.84%	99.20%	102.93%
12	88.79%	94.63%	99.01%	94.14%
13	109.34%	116.21%	115.77%	113.77%
14	106.96%	104.05%	112.17%	107.73%
15	98.03%	107.28%	111.09%	105.47%
16	121.52%	108.49%	113.47%	114.49%
17	102.38%	104.77%	98.52%	101.89%
18	113.96%	124.08%	116.27%	118.10%
19	102.83%	100.71%	108.46%	104.00%
20	97.28%	107.92%	110.03%	105.08%

注:基于信息数据保密考虑,此处不予列示样本行政事业单位名称

从表1可以看出,BEVR_{average}位于95%至105%区间内的样本为5家,表明2017年至2019年预算计划与执行差异在正常区间范围内的样本有5家。其余15家中,有13家的大于105%,有2家小于95%,表明2017年至2019年有13家样本的整体预算

执行超出整体预算计划过多,有2家样本的整体预算执行低于整体预算计划过多。

2 行政事业单位预算计划与执行差异的形成原因

2.1 项目支出预算编制缺乏定额标准

对于行政事业单位而言,预算范围内的开支主要可以分为两大部分,即基本支出和项目支出。基本支出是指与行政事业单位人力资源成本相关的开支,包括了员工薪酬、福利费、社保、住房公积金、职工教育经费、工会经费、离退休员工福利等等。基本支出与行政事业单位员工数量挂钩,在每年编制基本支出预算时依据单位内员工现有数量定额核算得到。由于国务院和各地方政府出台了行政事业单位员工的工资和其他福利的定额开支标准,因此对于行政事业单位而言,基本支出的预算计划和实际执行并不会有太大差异,仅可能因为个别人事增减变动而导致细微差异。

选取的样本行政事业单位预算计划与实际执行的差异主要来源于行政事业单位的项目支出预算计划与执行差异。项目支出是指行政事业单位在日常主要业务和项目的经营、管理过程中所产生的开支,属于项目及业务管理资金,因此具有较大的不确定性。而由于项目支出本身的复杂性和不确定性,目前重庆市地区乃至全国的行政事业单位,对于项目支出的预算编制尚未进行定额控制。这就是的行政事业单位在编制项目支出预算的过程中,单个项目或多个项目组合没有上下限标准作为控制,预算编制人员没有可以参照的可靠信息作为项目支出预算编制依据。因此导致项目支出预算编制完成后,在实际执行过程中,时常出现计划与执行存在较大差异的情况。

2.2 未建立行之有效的预算调剂规则

除项目支出预算的编制上没有定额标准,导致预算计划与执行的差异外,行政事业单位之间没有建立有效的预算调剂规则也是导致其预算计划和执行存在较大差异的重要原因。以选取的重庆市20家样本行政事业单位为例,2个样本之间互相并没有建立起预算调剂规则,单位与单位间也无法对预算指标进行调剂。

对行政事业单位而言,每年的项目支出预算以一年的项目执行计划为基础编制。受项目工程周期进度、项目批复进度、项目招投标执行进度以及其他因素的影响,行政事业单位每年所能够实际启动的项目与每年的项目执行计划之间很可能存在差异,而这些差异也会导致行政事业单位的项目支出预算计划与执行产生差异。而由于目前重庆市地区、国家范围内均未对行政事业单位间预算调剂流程进行明确的批准和规范,因此同一地区各个行政事业单位间无法根据实际情况,对项目支出预算进行调剂。这就使得行政事业单位间项目资金使用出现了“早的早死、涝的涝死”的现象。

2.3 缺乏对决算结果的重视

根据国务院要求,我国县级以上行政事业单位需要于每年年度终了对本年财务预算执行情况进行决算审核。审核的目的在于通过审核的形式监督各预算执行单位认真履行预算计划,避免出现预算执行严重失真而隐瞒不报的情况发生。目前,在财务预算执行情况决算审核工作的开展中,主要由国家或地方审计局负责进行审核,大部分时候,地方审计局为了提高审核效率、从多元化角度体现政府行政事业单位决算审核结果,也会选择聘请会计师事务所等中介机构作为第三方,代替审计局为行政事业单位提供决算审核服务。

尽管该项审核工作已在我国开展多年,国务院和地方政府仍未能针对行政事业单位预算执行决算审核结果建立起有效的评价反馈机制。就重庆市而言,有的行政事业单位出现了“年年审核、

年年超支”或“年年审核、年年结余”的情况,接受审核的单位及上级机关并未对预算执行情况的决算审核结果予以足够的重视,对于预算超支或大量结余的原因没有及时勒令整改,勒令整改的也没有及时进行二次审核作为整改结果反馈检查依据。整个预算执行情况的决算审核工作浮于表面,缺乏重视,未能发挥应有的作用。

3 行政事业单位预算计划与执行差异缩小的对策

3.1 建立科学的预算编制定额标准

我国财政部自2009年开始着手项目支出定额标准体系建设,出台了《中央和国家机关会议费管理办法》《中央和国家机关培训费管理办法》等一系列定额标准管理办法,但是全面的预算编制定额标准至今尚未建立。

各个地方的行政事业单位应当积极建立起项目支出预算编制的定额标准,结合本单位项目管理和执行特点,优先在本单位范围内开展项目预算支出定额标准的建立工作。各单位项目管理部门应当结合以往同类型项目管理和招投标的实际经验,以目标预算作为项目支出预算的编制基础,对单个项目的不同开支内容,结合管理和招投标经验分别制定目标预算,并将各个明细开支内容的目标预算汇总形成项目的目标预算,再以某一类项目目标预算除以项目总体量,作为该类项目的目标预算单价,即定额标准。在实际编制项目支出预算的过程中,按照项目计划涵盖的项目类型和项目体量,严格按照各类项目定额标准形成项目支出预算计划。

3.2 制定有效的预算调剂规则并下放调剂权限

针对行政事业单位间预算调剂不畅的问题,国务院和各级政府应带头推动预算调剂规则的建立,通过编制《行政事业单位间项目预算调剂统一管理办法》等制度对项目支出预算的调剂标准、调剂范围、调剂流程进行规范,让各行政事业单位能够依照制度规定,切实开展预算调剂工作,确保多余占用的项目预算资金能够通过调剂的方式流入资金短缺的项目中。同时各级政府和行政事业单位主管机关也应当积极推动预算调剂工作的实施,鼓励、倡导行政事业单位对呆滞、多余的项目预算资金进行积极调剂,同时将多余项目预算资金的调剂工作落实情况作为行政事业单位管理层绩效考核的重要组成部分。

此外,项目支出预算调剂的权限应下放,审批流程应尽可能简化。对于金额不重大的项目预算资金调剂申请,可以通过二级审批形式,在申请单位本级和上一级单位内进行审批即可,对于金额重大的项目预算资金调剂申请,可以考虑采用三级审批形式。

3.3 重视决算结果

为减少预算计划和执行的差异率,从预算管理工作的历史中充分吸取经验和教训,行政事业单位体系内应当重视对预算执行情况决算审核报告的利用。各个部门应当建立起决算结果对比控制机制,参考部门决算量化评价表,设置预算执行情况评价指标和评价标准,使得上级管理部门可以根据决算审核结果对行政事业单位的预算执行情况进行评价。同一体系内的各个行政事业单位间,基本支出可以按照职能部门进行预算控制情况对比,项目支出可以按照项目类型进行预算控制情况对比。通过充分的对比来达到激励、监督的作用,促使各单位认真履行预算计划和执行的控制职责。

参考文献:

- [1] 邱均成. 专项核算在行政事业单位预算控制中的运用[J]. 会计之友(B), 2005(08): 26-28.
- [2] 宋巍. 新《预算法》下行政事业单位预算管理相关问题的探讨[J]. 会计师, 2017(01): 73-74.