

基于内控视角的高校预算管理优化探讨

张 蓓

(绍兴文理学院,浙江 绍兴 312000)

摘要:预算管理质量不仅关系到学校各项资源的分配与利用,更关系到教学质量,影响着办学条件。为合理配置学校的财务资源与非财务资源,营造稳定办学环境,高校应做好预算管理,加强预算管理内控。因此,本文将针对内控视角下的高校预算管理策略展开探讨。

关键词:预算管理;财务内控;预算内控;高校预算;高校内控

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.10.094

高校发挥着重要职能,是现代教育体系核心组成部分。尤其近些年,随着教育政策的改革,高校大举扩张,不断扩招,进入全新发展阶段。新形势下,为充分利用教育资源,提升运营效率,高校有必要加强预算管理,严格管控每一项支出。因此,高校应采取预算管理内控措施,提升预算控制能力,为办学和经营发展提供有力保障,降低办学风险。

1 高校预算管理的现状和问题

1.1 预算管理与内控融合度低。高校经济活动复杂性高,预算管理难度大,涉及物资的采购、人员基础信息的编报,以及津贴补贴、绩效工资、五险两金、公费支出等要素^①。若预算管理存在问题,财务行为不规范,势必影响学校财务状况。然而,诸多高校预算管理与内部控制的融合程度低,没有明确的预算管理内控程序,造成预算管理内控环境差,部分预算业务环节未受到内控约束,经常发生超预算情况。

1.2 预算编制的专业性不足。面对激烈的竞争,高校应从严从紧安排各项支出,对学校人力、物力、财力进行合理的安排^②。然而,部分高校预算编制专业性不足,预算编制的方式方法陈旧落后,未开展深入、全面的预算调研、取证,简单采用“增量预算”,多照着上一年的年度预算“依样画葫芦”,造成预算准确性低,编制质量不理想。

1.3 预算执行过程随意性大。在制定预算计划后,要按计划执行各项预算,才能实现预期预算目标,发挥出预算管理效能。然而,部分高校认为预算编制与执行不是一回事,存在擅自扩大开支范围和提高开支标准的情况,甚至随意变动开支内容,乱支滥用问题突出。由于预算执行过程随意性大,导致了一系列的不按批准执行预算、超预算执行、无预算执行等问题,严重影响了办学资源的合理利用,给学校带来了预算风险。

1.4 绩效评价结果不客观。预算绩效是检验预算使用效益,确认预算资金分配和使用合法性、合规性的主要手段。高校实施预算绩效管理,有利于预算管理与内部控制机制的优化。然而,多数高校预算绩效评价结果不客观。由于预算绩效考核评价结果客观性不足,难以真正揭示预算管理缺陷,不能为预算差异分析提供可靠依据,无法为内部控制机制的优化提供导向。这种情况下,不仅没有发挥出应有的绩效管理效

能,反而增加了预算管理工作量、工作难度、工作成本。

1.5 预算管理内控效能不明显。预算管理是内部控制的基本内容,内部控制是保证预算管理有效执行的工具。为规范预算管理,高校有必要采取预算管理内控措施,引导教育资源的正确使用与投放,确保量入为出、收支平衡^③。然而,部分高校存在“重管理,轻监督”的情况,内部控制权威性不足,经常受到相关利益方的影响,内部控制流于形式,未发挥出真正的监管效能。

2 高校预算管理内部控制问题的成因

实行预算管理内部控制有利于学校的稳定办学,有利于教育成本的控制,有利于校内财务活动的规范。然而,多数高校预算管理内控存在不足,难以发挥出预期控制效能。为对高校预算管理内控提出合理改善建议,本文通过以下几点预先分析问题成因。

2.1 预算管理内控意识淡薄,缺乏内控环境。高校具有公益性,属于非营利组织,资金来源相对稳定。因此,高校普遍内控意识淡薄,对预算管理内部控制漫不经心。虽然很多高校都在提倡实行内部控制,但本身却对内部控制理论缺乏正确的认识,未将预算管理纳入内部控制的范围。通过了解发现,大多高校没有根据预算管理内控需要,对预算管理机制进行调整,没有详细、可行的预算内控目标,内控未对接预算业务,导致预算与内控衔接不畅,预算管理内控停留在喊口号阶段。

2.2 缺少相关专业人才,预算编制过于粗糙。预算编制的专业性不足,主要原因是缺乏专业预算管理人才。预算编制中不仅要考虑到预算的分配与使用,还要考虑到预算风险的控制、学校的经营,对相关从业者综合素质要求较高,要求相关人员懂政府会计制度,了解事业单位预算管理政策,具备管理实践经验。然而,高校大多人才结构严重失衡,普遍重视学术人才、教育人才储备,对管理人才缺乏重视,现有的预算管理人员知识结构单一,掌握的编制方法落后,导致预算编制过于粗糙^④。而现有的内控人员,多缺乏预算管理内控知识,不能准确识别预算内控的关键点。

2.3 预算执行控制不足,预算调整不规范。造成高校预算执行不规范的主要原因是,执行控制不足,内控缺位严重,预算与执行“两张皮”。在预算执行时,诸多高校相关基础经济资

料收集不及时、不完整,票据的审查不及时,原始凭证残缺仍对费用进行了报销。这些问题的存在,不仅造成了学校资产流失,还给学校带来了预算风险,给违纪违规财务操作创造了条件。例如,预算申请审批不严,不走预算、结余资金上报不及时等问题突出,甚至存在白条支出、虚开发票的情况。

2.4 预算绩效管理目标与内部控制目标脱节。内部控制与预算绩效管理在功能上具有相似性,目标上具有关联性。而基于内控视角的预算管理,不仅对预算编制、执行提出了新要求,也对预算绩效提出了新要求。但多数高校预算绩效管理目标与内控目标脱节,未结合内控目标,缺少复审、复核、终审制度。且绩效考核评价结果未得到充分利用,没有根据考核结果,采取预算调整措施,只是在打形式分,将绩效结果作为决策的辅助参考,内控功能受限制,预算绩效管理效果不理想。

2.5 内控独立性不足,预算监管不到位。高校预算安排关系到诸多部门和人员,牵扯大量相关经济责任人,预算管理内控的内外部影响因素较多。在这种情况下,内控独立性将直接影响预算管理的质量,影响内控效能的发挥。若内控独立性不足,预算内控就会受到外界因素干扰,就会失去应有作用。然而,部分高校未根据内部控制的需要,建设独立内控机构,大多简单交由财务部门兼管,导致相关权责划分不清晰,财务部门“既当运动员,又当裁判员”^[9]。由于内部控制缺乏独立性,出现问题时不清楚是否向上级报告及向谁报告,造成预算管理内控效能不理想。

3 内控视角的高校预算管理的优化措施

高校预算管理内控情况不乐观,管理机制、管理人员等方面都存在问题。为改善高校预算管理内控的现状,本文通过以下几点对各高校预算管理内控提出改善建议。

3.1 树立预算管理内控意识,提高预算管理与内控融合度。实际上,内部控制的力度直接关系到预算管理质量的好坏。因此,高校应树立预算管理内控意识,从预算编制、预算审批、预算执行等角度,加强预算管理内部控制,进一步提高预算管理与内部控制的融合度。具体来讲,高校可基于预算安排实行内部控制,构建一种全过程、全方位的预算内控体系,有效控制各项预算,提升学校运营效率(如图1)。另外,要利用预算管理与内部控制的重叠工作内容,将工作程序进行重新整合,将内部控制对接预算业务,对预算编制、预算执行、预算反馈、预算评价进行全面监督与检查,助推预算管理制度的贯彻和落实,尽可能减少预算管理的规则漏洞。例如,支出预算控制方面,可融入内部控制思想,采取“两上两下”的管理模式,加强预算资金统筹,明确经济责任,落实“谁使用,谁负责”的管理要求。这样便可规范支出预算,明确预算资金流向,从根源上遏制违规支出情况的发生,提升高校预算管理与控制的水平,实现内控目标。

3.2 建设专业预算管理队伍,提高预算管理的专业性

若相关人员能力不足,不能准确判断相关预算要素,自然无法确保预算编制质量,势必给后续预算管理内控造成障碍。

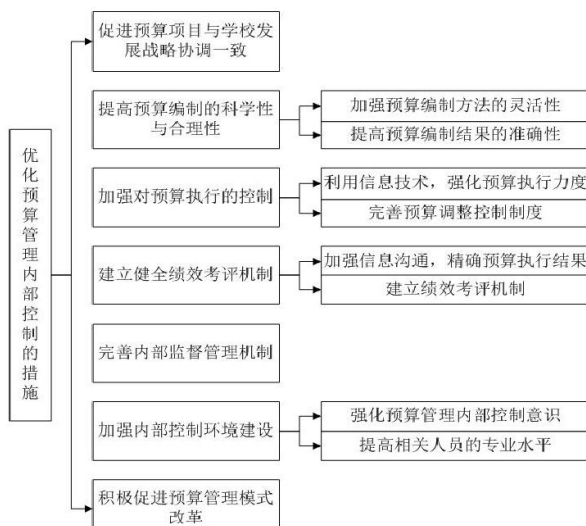


图1 高校预算管理内控体优化框架

因此,高校应优化人才结构,解决管理人才匮乏问题,提高预算管理的专业性,同时为预算管理内部控制的实施提供人力资源支持。一方面,高校应结合预算管理的人才需求,联合人力资源主管部门,组织公开的社会招聘,聘请懂学校运营,具备预算管理实践经验的专业管理人才。人才招聘过程中,要进行严格的笔试、面试,择优录取,确保应聘者的岗位适应性。另一方面,要加强对现有内控人员的培训,丰富内控人员的知识体系,使其掌握预算管理内控的理论和技巧。例如,联合第三方事务所,邀请经验丰富的专家进行定期的岗位培训,将关键知识直观展示出来,强化现有人员的岗位胜任力。另如,组织现有人员进行网课培训,通过在线教学方式讲解相关案例。

3.3 加强预算执行控制,构建刚柔并用的预算控制模式

高校要想转变预算安排只增不减的局面,就要强化预算刚性,提升预算柔性,加强预算执行控制。因此,高校明确预算编制与执行的程序,加强信息技术的利用,对预算执行过程进行动态管理(如图2)。

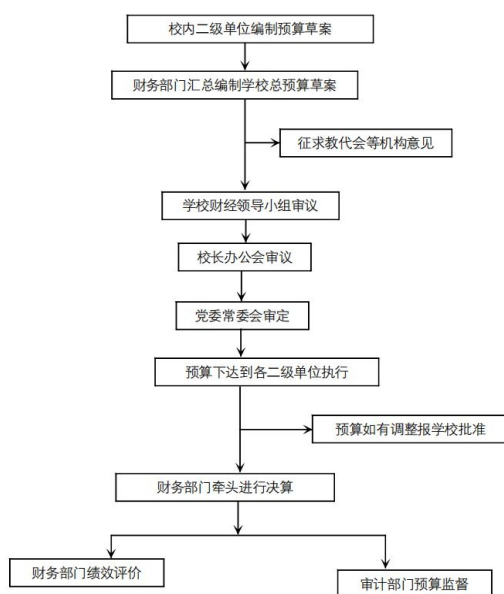


图2 预算管理控制的流程

在预算编制阶段,高校应组建预算委员会,科学预测预算实际需求,对预算项目进行调查、论证分析,召开预算会议,搞清预算使用范围,准确界定预算定额。而预算编制方法选择方面,应按照预算性质,细化预算项目,根据预算类型合理选择预算编制方式方法,提高预算编制的科学性、合理性(如图3)。

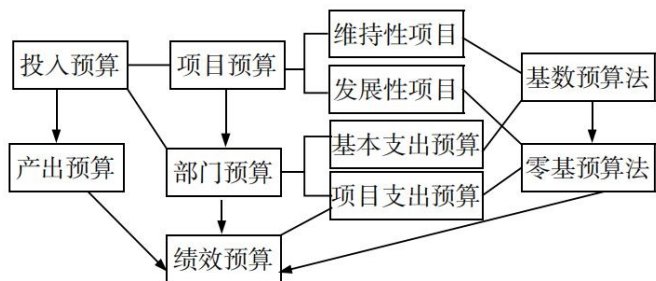


图3 预算编制方法选择的思路

而在预算计划确定后执行前,应预测预算执行影响因素,采取预防性控制措施,强化预算管理内控前瞻性。预算执行时则要实行“权责发生制”,强化预算的刚性,持续跟踪业务数据,做到过程留痕,从而为预算合理调整提供数据支撑,为预算管理内控的实施提供依据。除此之外,为避免预算“过度刚性”,导致预算过于死板,影响预算资金使用效率,高校应基于业财融合理论,实施全面预算管理,减少预算死角。例如:将刚性的预算指标与柔性的非财务指标结合,结合学校业务发展的预算需求变化规律,进行全面预算管理,在不偏离年度预算目标的前提下,适当的调整预算,突出重点业务预算的执行,从而提高预算执行效率。但发生预算调整的情况,必须提交书面报告,说明调整的情况和原因。另外,在预算执行后,还要核对好原始票据的真实性、有效性,将预算执行情况反馈到账目中,做好相关账目的处理与检查,确认入账真实性、有效性、准确性,保证账实相符。

3.4 统一预算绩效管理目标与内部控制目标,提高绩效结果客观性

预算绩效管理与内部控制的融合可相互促进,进一步提高预算资金使用效益和效率。但预算绩效管理的工作重点、标准、焦点与内部控制有所差异。预算绩效管理侧重于预算效益、效率,通常以结果为导向,而内部控制关注的是预算管理的合规性、合法性、经济性,侧重预算管理的过程控制。为使预算绩效管理与内部控制有机融合,使预算管理得到全过程控制,高校应优化管理流程,统一预算绩效管理目标与内部控制目标,通过提高目标的一致性,强化内部控制与预算绩效管理的联系,从而实现“花钱必问效,无效必问责”,使预算管理形成闭环。例如,在预算绩效目标的设计时,可深度结合内部控制的目标,基于内控目标来量化绩效指标,根据绩效指标采取具体的内控措施,从而利用绩效指标反馈内控成效,使内部控制具体化、数据化、标准化。另如,在采购预算的使用中,对采购的经济性、合规性、效益性以及采购质量进行绩效评价,对采购策划、采购询价、供应商选择、采购谈判、采购验收实施

内部控制,确认采购规划是否合理,采购数量是否符合实际需求,确认是否存在超标采购、重复采购的情况;确认采购价格与市场实际价格的差距。

3.5 强化预算管理内部控制的独立性,充分发挥预算管理内控效能

为强化预算管理内部控制效能,高校应优化组织结构,设置独立内控机构。实际上,提高内控独立性,可强化对预算管理的“他律”管理,确保预算业务受到相应制约和监控。高校可结合《教育部关于全面实施预算绩效管理的意见》,基于《项目支出绩效管理办法》(财预〔2020〕10)要求,构建预算管理内部控制工作组,专门负责内控工作任务得到落实,审议学校的收费政策、分配政策,对预算管理情况进行监督。内设工作组要设置一名组长,两名以上副组长,至少5名以上的组员,定期召开工作成果总结会议。另外,组内任职要贯彻不相容岗位分离制度,要做到科学分权、公开亮权、制度控权,建立集体议事决策机制,避免职能混淆情况的发生,把权力关进制度的笼子。另外,为防范出现“一言堂”,还要对工作组的组长设置任期,组长任期届满,要在组内进行从新的民主选举。

4 结论

高校是培养人才的中心,发挥着重要教育职能。预算管理质量的好坏,关乎高校运营状况,直接影响学校的办学水平。采取预算管理内部控制措施,可强化高校预算控制力,促进办学资源的合理配置。因此,各高校应树立内部控制意识,优化组织结构,提高内控独立性,同时提高预算管理与内部控制的程度,引进专业内控人才,提升预算编制的专业性,加强预算执行控制,统一预算绩效管理目标与内部控制目标,充分发挥预算内控效能。

参考文献

[1]张丽.高校预算绩效管理内部控制体系构建与路径优化研究[J],商业会计,2021(15):71-74.
 [2]王雁,文兴斌,刘东,傅晨,熊敏.高校内部控制可持续性改进的障碍与策略分析[J],会计之友,2021(19):71-77.
 [3]余紫忆.新时期高校财务管理存在的问题及对策探析[J],会计师,2021(19):37-38.
 [4]陈燕,陈亮,梁议化.政府会计制度实施下高校财务预算管理研究[J],财经界,2021(30):139-140.
 [5]夏丹.基于层次分析法的高校预算绩效评价体系研究[J],财会通讯,2020(01):172-176.

作者简介:张蓓(1981.10.21-),女,江苏省徐州市人,本科,中级会计师,研究方向:财务管理。