

高速公路运营管理单位预算编制问题探讨

罗丽萍

(湖南省交通厅 引进外资项目办公室,湖南 长沙 410011)

摘要: 预算编制是整个预算管理体系的基础和起点,我国高速公路运营管理单位预算编制存在着预算编制时间短、人力不足;预算编制方法不科学;定额标准体系缺乏合理性;预算编制较粗且不完整;各部门间编制预算时协调性弱等问题。解决这些问题的有途径是实行预算编制的标准周期管理;积极推行零基预算法;制定科学的定额标准体系;加强预算编制基础工作;注重预算编制过程中上下级之间的沟通和交流;建立健全预算编审机构;开展预算编制考核。

关键词: 高速公路运营管理单位;预算管理;预算编制

中图分类号: F54.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-117X(2011)04-0048-03

On Budgeting Problem of Expressway Operations and Management Unit

LUO Liping

(Office of Importing Foreign Capitals Project, Transport Department of Hunan Province, Changsha, 410011, China)

Abstract: Budgeting is the basis and starting point of the whole budget management system. There exist the following problems in budgeting of expressway operation and management unit in China, such as: short of time and lack of manpower in budgeting, unscientific budgeting method, unreasonable quota standard system, rough and fragmentary budgeting, poor coordination among different units during the budget preparation. Some measures are suggested to meet these requirements, for example standardizing the periodic management of budgeting; promoting actively the zero-based budgeting method; developing a scientific system of quota standard; strengthening the basic work of budget preparation; emphasizing the communication and exchange between the units of different levels during the budget preparation; as well as establishing and improving the budget preparation and approval agencies; and carrying out budget assessment.

Key words: expressway operation and management unit; budget management; budgeting

预算管理是指单位围绕预算开展的一系列管理活动,包括预算编制、预算执行、预算调控、预算分析、预算考评等多个方面。预算管理的功能有:落实单位长远规划目标,明确各部门工作目标,完善单位管理机制,协调各部门工作,控制各部门经济活动,考评各部门业绩等。

预算管理的每个环节都是紧密联系的,从预算编制到执行,从考核到奖惩,任何一个环节的疏漏都会造成管理上的失误。因此,对预算管理的各个环节都必须给予足够的重视。在这些紧密相扣的

环节中,预算编制无疑是整个预算管理体系的基础和起点,没有合理而准确的预算,各阶段的工作就无从开展。

目前,预算管理是高速公路运营管理单位财务管理工作的重点和难点,预算编制又是预算管理工作的基础环节,它直接影响着后期的各个预算管理环节。因此,适应当前部门预算改革的需要,结合交通行业实际,科学编制部门预算,是运营管理单位迫切需要解决的问题。

高速公路运营管理单位的预算编制与企业预

收稿日期: 2011-04-21

作者简介: 罗丽萍(1964-),女,湖南长沙人,湖南省交通厅高级会计师,主要从事交通基础设施和投融资管理研究。

算的编制不同,它属于部门预算,编制内容涉及各项收入预算、基本支出预算和项目支出预算。与一般行政事业单位的预算编制也不同,其收入预算包括通行费收入、纳入预算管理其他收入拨款、纳入财政专户管理的非税收入拨款、其他收入等;其项目支出预算包括公路小修保养成本、公路大中修和改建工程成本、通行费征收业务成本、路政及交通安全成本、公路灾害防护及抢修成本等。这必然使得预算科目在设置上存在差别,预算编制过程也存在差别。^[1]

一 高速公路运营单位预算编制存在的问题

随着我国高速公路的快速发展,高速公路运营单位,如高速公路管理局、高速公路管理处等应运而生。为了提高高速公路运营管理水平,我国高速公路运营单位采用了预算管理方法,但在预算编制过程中还存在预算编制质量不高的问题,具体表现在以下几个方面:

1. 预算编制时间短,人力不足。各高速公路运营单位的预算编制通常在每年11月前后进行,由于时间短,工作量大,使得信息资料收集掌握不完整、不准确,没有全员参与和科学论证,没有充足的时间和精力对上报的计划进行逐项核实,无法与有关单位或部门进行充分有效的沟通,使预算编制带有一定的草率性和盲目性,直接制约了最终批复预算的可操作性,潜在地增加了预算追加和调整的可能性,严重制约了预算编制的准确性和科学性。^[2]

2. 预算编制方法不科学。虽然在部门预算的编制中,要求采用零基预算方法,以更合理、更有效地分配各种资源,但是,目前运营单位由于时间、技术、人力有限,传统的预算编制方法仍占主导地位,除人员支出、定额公用支出和对个人和家庭补助支出可以按照统计核实数据、基本实行零基预算法外,其他项目特别是项目支出仍采用“基数加增长”的编制方法,并没有实现以零基预算法为主的编制方法,这使得多年形成的不合理因素沿袭下来,不利于支出结构、支出方向、支出比例的优化。

3. 定额标准体系缺乏合理性。目前的定额标准体系中,费用定额划分不细、形式单一,与交通行业管理特点不相符合的地方较多,导致预算定额与实际支出相差较大,比如车辆使用费、办公费等公用经费的预算。某些项目预算经费定额常年没有变动,不能适应当前的经济发展和物价上涨的要求,与实际严重脱节,比如,生活补助、工资福

利费的预算等。此外,一些支出没有定额,而是按已核定数的一定比例确定,如招待费、其它公用支出等,存在一定的随意性。过低的定额标准必然导致财政部门核定给各部门的正常经费支出预算不足,为兼顾标准与实际的差距,一些单位相互挤占成本,加大了资金控制与管理的难度。

4. 预算编制不精细不完整。预算编制没有将预算指标细化到部门和具体支出项目,无法对预算进行有效的管理和监督,致使预算缺乏权威性。某些必须开支的项目没有列入现有的预算计划中,没有实现综合预算,而游离在预算之外,脱离预算的监管。比如,收费站高杆灯电费、车辆安全经费、匝道养护费用、防尘补助、尾气污染补助等急需纳入的预算。

5. 各部门间编制预算时协调性弱。预算编制过程中,各级运营单位、交通运输厅、财政部内部司局之间的协调沟通不够充分,使得各自对预算编制的方法、改革措施、目的、操作程序等理解不一致,给部门编制预算带来了困难。此外,预算指标下达比较分散,预算控制数反复调整,预算不断重复编制。

二 改善高速公路运营单位预算编制的建议

1. 实行预算编制的标准周期管理,以提高预算编制的科学性。预算编制时间和各部门年度工作计划安排要大体一致,做到早编、细编。预算编制可从每年8月开始,在对上一年预算执行结果进行分析总结和绩效评价的基础上,结合实际,测算下一年度预算收支规模和增长速度,编制预算草案。通过汇总各部门预算,形成本地区总预算草案,并按规定程序上报审批,期限为8个月。实行标准周期管理,可以使预算的时间延长至8个月,为细化预算编制,提高预算编制的科学性,提供了充足的时间。

2. 创造条件,积极推行零基预算法。运营单位应严格按照政策规定、事业需要、定额标准及财力许可等要求,在对以往工作进行检查、讨论的基础上,审视各项开支的合理性,运用零基预算法来编制单位预算,从而彻底摆脱“基数加增长”的传统预算管理,发挥零基预算的优势来有效消除、减少费用开支的惯性心理。但考虑到零基预算编制的工作量大、效率相对较低、时效性差、成本高等问题,我们可以通过建立单位基本信息数据库,为编制预算提供科学、准确的基础数据,同时完善定额标准体系,减少主观因素的影响,从而为零基

预算的推行创造条件。

3. 制定科学的定额标准体系。定员定额是部门编制预算、考核预算执行情况的重要依据。科学的定员定额标准体系应当区别行业、部门的特点和各项开支的性质,对支出的合理消耗进行测算后制定。这就要求预算的审核、审批部门尤其是财政部门对部门所处行业或系统,以及部门或单位的实际情况有全面、深入的了解,必要时结合物价上涨情况来制定相应的标准,而不是简单地实行“一刀切”。以高速公路行业公用经费定额的制定为例,高速公路管理局由于业务相对比较单一,公用经费定额标准的确定可按财政部确定的相应的公用经费定额标准,结合近几年各单位实际支出情况进行确定。但高速公路管理局下属的基层单位或部门由于业务复杂、管理成本高,公用经费支出较一般交通事业单位开支要大。因此,对这类单位公用经费定额标准的确定,除遵循财政部门分类确定的事业单位公用经费定额标准外,还要结合各单位业务性质和业务量,如公路养护历程、征费稽查难度等,分类制定公用经费定额,以确保各单位有履行正常职责的基本费用保障,减少和消除违法使用资金的现象发生。

4. 加强预算编制基础工作,督促各部门编制科学、细化、完整的预算,实现综合预算。首先,要对所属交通事业单位经费收支进行普查,开展清产核资工作,全面了解和掌握单位的建制、在职人员、离退休人员、资源、财务状况等基本情况,并建立一套成体系、规范化的部门信息管理系统,务实定额管理基础。其次,要改革预算收支科目,细化预算编制内容,提高预算的透明度。运营单位应根据部门预算的报表体系,结合本单位实际制定和完善预算项目。在科目的设置上尽量体现运营单位各项活动的特点,细化收支科目,使预算的编制细化到每一个基层单位具体的用途和项目上,增强预算编制的准确性和严肃性。^[3]第三,预算编制应规范预算编制操作程序,注重结合各级部门或单位提出的相关参考意见,将各级单位所有合理的收入和支出都编进预算,并统筹政府财力,实行各项收支统一管理、统筹安排,建立统一的政府预算管理体系,以实现综合预算,确保预算编制的完整性。

5. 注重预算编制过程中上下级之间的沟通和交流。在预算编制过程中,难免存在上下级对预算数额确定的理解不一致的现象,如果任其发展,必然对下阶段的各项预算管理工作开展产生影响,

因此,下级在上报上级单位批复预算时,可编写详细的预算编制说明和建议,使上级单位能够理解本单位的预算编制方法,改革措施、目的、操作程序等,必要时可和有关领导进行面对面的交流和沟通,减少后期预算数额的相关调整和重复编制工作,节约有限的人力、财力和物力。通过各级单位和部门的沟通与通力合作,必然能加强预测、提高预算编制的准确度,进而提高资源配置的合理性。

6. 建立健全预算编审机构。根据高速公路运营单位运行的特点,建立高速公路运营的预算编审机构,确保预算编制改革的顺利进行。^[4]预算编审机构可由财务、内审部门以及其他职能部门业务骨干组成,全权负责编制预算计划,统一掌握预算编制政策与标准,并编制综合预算,以加强部门预算编制的管理工作,提高预算编制质量,确保预算编制的权威性和独立性,进而促进预算的顺利执行,实现预期的运营目标。

7. 开展预算编制考核。在进行预算考评的过程中,不仅要预算执行情况进行考核,还应对预算管理质量进行考核。在对预算管理质量进行考核的过程中,一个重要的方面就是应对预算的编制环节进行考评,对预算编制从科学性、可行性、准确性、可靠性、全面性、及时性等方面进行全面的考核,并加以评分,依据评分结果制定相应的奖惩办法,以提高基层预算单位编制部门预算的主动性和积极性,促进基层预算单位将部门预算编制作为一项日常工作来抓,从而一方面有利于扭转基层预算单位“重决算、轻预算”的局面,另一方面有利于基层预算单位编制的部门预算与部门预算的批复、执行等各环节紧紧相扣。^[5]

参考文献:

- [1] 杨再敏. 公路部门预算编制及预算项目支出控制要点[J]. 交通财会, 2010(9): 44-45.
- [2] 丁红玮. 部门预算编制存在的问题及完善措施[J]. 中国农业会计, 2010(9): 24-25.
- [3] 郭鹏勇, 许广毅, 徐克广. 浅谈深化基层单位预算管理[J]. 中国国土资源经济, 2010(7): 46-48.
- [4] 徐桦. 完善交通部门预算编制的思考与对策[J]. 交通财会, 2008(7): 41-43.
- [5] 黄睿贞. 关于强化基层预算单位部门预算编制的几点思考[J]. 交通财会, 2006(9): 38-39.

责任编辑:徐 蓓