

省级部门规划计划项目库建设构想

张 抗

(浙江水利水电学院 杭州 310018)

【摘要】 建设完整、高效的规划计划项目库是省级部门财务集中管理平台的发展趋势,可以从根本上加强省级部门项目管理能力和统筹预算全局的能力,促进整体财务管理水平的提高。

【关键词】 财务集中管理 规划计划项目库 项目管理 预算指标

近年来,很多省级部门依托日益成熟的信息网络技术建设财务集中管理平台,初步实现了以财务集中核算为基础,项目管理、预算指标拨付及工资管理等辅助功能相结合的一体化财务监管平台。但是,与之相匹配、设计成熟、功能齐全的规划计划项目库模块始终是平台建设的瓶颈,从根源上制约了财务集中管理平台预决算管理、项目全程监管一体化的实现。

一、现有项目库模块的主要缺陷

1. 项目库模块缺乏资源共享性。由于各省级主管部门、财政部门尚未对项目管理形成成熟的制度管理框架,使得财务集中管理平台的软件需求停留于财务集中核算层面。软件供应商对项目库设计投入力度不足,项目库模块功能简单、数据内容单一,从根源上造成数据资源的共享性差。该缺陷的存在直接造成了部门预算、决算信息、国库集中收支信息、政府采购信息等核心数据无法与财务核算数据相衔接,导致财务集中管理平台无法实现预算、核算、决算、审计及项目管理的一体化。

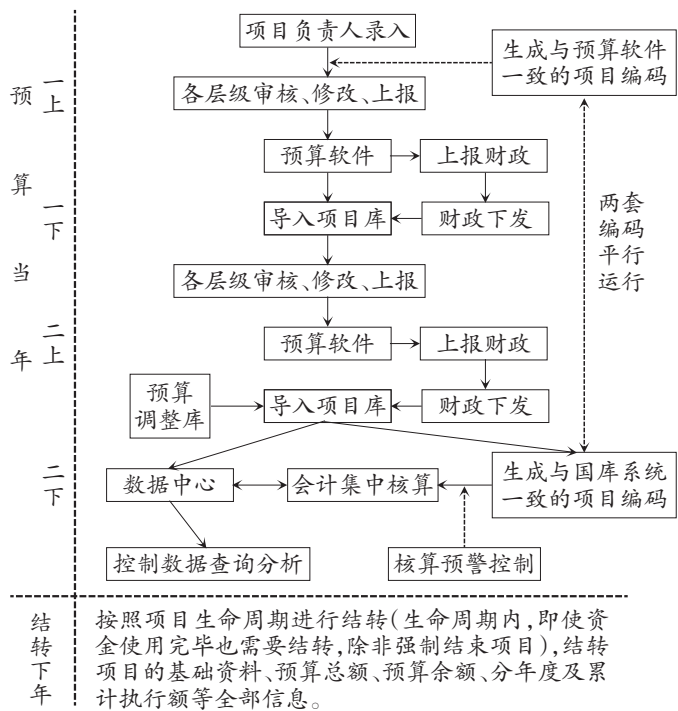
2. 项目库模块缺乏业务协同性。全口径的部门预算管理要求将部门所有资金、所有项目全部纳入部门预算,纳入预算管理的项目一般要经历申报、审核、批复、执行、绩效评价和审计等业务管理流程,而目前市场中现成的项目库模块只能提供简单的“二下”预算信息录入和后续一定程度的预算控制(按功能分类、经济科目)功能,无法满足多部门、多层次的“链式”业务管理需要,无法实现财政、规划计划、财务审计三者协同作业、协同管理,更无法实现项目的滚动管理,造成重复投入和资源浪费。

3. 项目库模块缺乏管理有效性。现有的项目库模块仅能提供简单的项目预决算执行比较分析,无法及时提供完整、清晰的项目生命周期、项目申报路径、政府采购执行情况、绩效考评、“三公”经费执行情况和

审计基础数据等重要财务和非财务信息,无法为财政、财务审计、规划计划等管理层提供及时有效的决策信息,大大削弱了项目管理的有效性。

二、规划计划项目库建设的整体框架

财务集中管理平台规划计划项目库模块的建设,必须立足于省级部门项目规划计划的整体要求,要着眼于项目“生命周期”全程化管理,以现有财务集中管理平台的财务集中核算为纽带,按照预算年度以“一上”部门预算为起点,沿着“二上二下”的预算编制路径,实现预算、核算、决算、绩效考评和审计等业务需求数据资源的共享,实现财政、财务审计、规划计划等部门业务管理的协同,提高项目管理的有效性。



规划计划项目库整体框架图

三、规划计划项目库的主要建设目标

1. 要提供丰富的规划计划信息,满足项目库在规划计划阶段的评估、审批需要;对于关键规划计划信息、数据能够实现“自上而下”的下达控制指标,满足规划计划工作的整体统筹安排。

2. 按照财政部门预算“二上二下”的编制程序,生成与预算编制软件一致的项目编码,实现项目库数据与部门预算编制软件完全衔接;实现项目库中根据“二下”部门预算形成的项目编码与财政国库部门项目编码的挂接,实现财务平台预算和核算衔接;系统可以自定义审核、修改、批复等业务管理流程,同时满足规划计划和财务审计部门管理需要。

3. 要建立申报库、批复库、备选库和调整库等四个基本项目信息库,分别用于申报、立项、备选和财政等部门临时调整项目预算的管理要求,完整记录项目编报路径,明确各管理部门对项目的管理责任。

4. 在项目“生命周期”内实现全程化管理,能够随时提供项目全生命周期和预算年度项目全部信息和执行情况分析。

5. 与财政项目绩效评价相衔接,直接提供财务评价指标结果,形成完整的项目绩效评价库。

四、规划计划项目库建设的实施路径

1. 项目库建设要立足于规划计划的需要。项目申报立项是项目库建设的起点,要结合经常性和延续性预算项目,通过对项目类别、功能分类、“三公”经济支出科目等下达多层次的控制性计划指标,统筹年度项目整体安排。在项目支出类别的区分上,以财政部门规定的项目分类标准为基础,可以结合本部门行业特色进行细化分类。例如,我们可以将项目按照财政部门的标准分为重大课题研究类、发展建设类、其他专项公用类等类别,也可以在此基础上将项目分为科技类、调研类、收费类等类别。同时,对会议、培训、差旅住宿、单位交通里程、租车费等财政部门有明确开支标准的经济支出科目预设控制标准,提高部门预算的准确性,也方便后期绩效考评。

为了加强项目的规划计划管理,强化项目前期审批,要结合不同的项目编报阶段分别设置申报、批复、备选三种状态。上报“一上”预算,规划计划部门对初步拟纳入年度预算的项目状态设置成“申报”,形成申报库;下达“一下”、“二下”项目数据时,根据财政批复情况,同意立项的设置“批复”状态并纳入批复库,被财政否定的项目设置“备选”状态纳入备选库;“二上”时,处于“备选”状态的备选库项目不再重复申报。另外,为了满足财政等部门追加核减、调整经济科目等临时性预算调整的需要,给予省级主管部门手工修改预算的权力,形成“调整库”。

2. 项目库建设要立足于财务管理的需要。

(1)两套分别与预算软件和用款计划系统相衔接的项目编码平行运行是保证数据交换的关键。由于省级部门预算采用的是软件公司产品,每个项目根据软件生成不同的项目编码;国库管理系统是省级财政部门自己编定的项目编码;决算不需要项目编码信息,只需要国库中项目的中文名称。因此,项目库的流程定义不仅要与部门预算编报相一致,更重要的是要对同一项目分别从预算和执行从两个角度分别平行设定项目编码,以实现在“二上二下”的项目编报过程中实现数据共享。同时,在申报过程中要对项目总预算经费、功能分类、资金性质、经济支出科目、预算数这些财务信息及其变更进行完整记录,完整的记录从“一上”到“二下”不同部门的审批、修改意见及数据调整,以厘清责任;对于立项年度、负责人、周期等一般性财务信息和立项依据、项目内容、实施方案、测算依据等一般性文字信息只需要进行逐次覆盖,以“二下”内容为准即可。

(2)在“二下”预算数据进入项目库后,要与财政国库系统中的项目编码进行挂接,实现一个项目两套编码(预算编码、国库系统编码)平行运行。预算编制过程中,要沿用部门预算软件生成的项目编码,实现项目库数据和省级部门预算软件数据之间的交换,以减轻各单位预算编制工作量;项目“二下”批复进入执行阶段后,项目编码要与国库编码一一对应,实现国库与核算的数据交换,使得用款计划系统在收入确认、支付管理系统和经费支出、政府采购系统在项目备案金额的确认都能够实现与核算系统数据的自动交换,实现预算、执行、核算三者之间的数据对接。在此基础上,完成有关收入支出凭证的自动填制、政府采购项目备案信息的自动获取、预算当年项目结余自动结转、次年期初凭证的自动填制。

在实际管理过程中,财政部门对部门预算项目的预算控制并不严格从项目中文名称上进行区分。经常性和延续性项目常会出现同一中文名字不同项目编码的问题,而预算软件提供的项目编码仍然沿用以前年度的编码,因而一方面需要通过预算编码判断项目属性,另一方面需要通过用款计划系统中的项目编码进行会计核算,同时通过项目预算编码在报表系统中项目取数分析。

(3)项目库建设要立足于项目管理的需要。通过项目库建设建立配套项目预警分析体系,自动获取审计基础数据、绩效考评财务指标、项目执行情况、“三公”经费执行情况及决算报表体系,真正实现预算、执行、核算、决算和项目绩效管理的一体化、自动化,为不同的管理者提供决策信息。

主要参考文献

罗建农.完善地方申报中央资金项目库管理机制的政策建议.财政监督,2013;1