

业财融合思路下卫生健康项目预算执行分析

刘思玥

(连云港市急救中心, 连云港 222007)

摘要: 卫生健康事业是改善和保障民生的关键领域之一, 各项工作均需要财政资金作为保障。近年来, 财政部门对卫生健康单位提供了良好的资金支持。如何充分利用好财政预算资金, 避免过多的年底资金结余导致财政资金积压浪费, 是值得卫生健康单位注意的问题。通过问卷调查方法, 研究某市 2023 年度直属卫生健康单位资金使用结余情况, 分析资金预算执行管理过程中面临的困境, 并结合业财融合思路提出针对性的优化建议。

关键词: 卫生健康项目; 业财融合; 预算执行

0 引言

在卫生健康部门预算中, 卫生健康项目大部分属于“三保”项目中的重点项目, 是保障卫生健康单位顺畅运转、推动医疗服务水平提升的关键。近年来, 资金使用效率低下问题越发明显, 年底有大量资金结余, 导致预算资金不能及时发挥卫生健康社会效益。如何优化资金执行模式, 以保障资金流转, 已然成为急需卫生健康行业思索与攻克的难题。本文通过问卷调查统计某市直属卫生健康单位预算执行情况, 可以直观地反映单位在预算编制、培训、监控、考评方面面临的切实困境, 并据此在业财融合思路下提出优化预算执行的方法。

1 调查方法及调查结果

1.1 调查方法

本文统计了某市直属卫生健康单位预算项目执行率和单位明细, 并向执行率未达到 70% 的卫生健康单位发放问卷调查表。调查表内容包含资金来源、对应预算单位、项目金额、项目余额、资金下达日期、项

目摘要、资金结余占资金总额比例和执行率低下原因说明。资金相关数据来源于财政局国库统计数据、执行率低下原因来源于对应预算单位财务人员与业务部门负责人。据此, 深入了解卫生健康单位资金使用情况 & 资金执行过程中遇到的实际困难。

1.2 调查结果

1.2.1 总体资金情况

调查显示, 财政部门对卫生健康单位投入保障整体见好^[1]。2023 年, 财政部门对直属 18 家卫生健康单位投入 8.8 亿元, 相较于 2022 年的 8.09 亿元增长幅度达到 8.84%。其中, 对公立医院投入 4.99 亿元、对卫生健康机构投入 3.81 亿元, 同比上年的 4.35 亿元、3.74 亿元分别增长 14.82%、1.88%。

1.2.2 总体结余规模

经统计, 在该市直属卫生健康单位中, 2023 年有 12 家单位共计 59 个项目预算资金结余占预算总额比例大于 70%。59 个项目预算总额合计 6 757 万元, 结余合计 5 578 万元, 结余占比达 83%。年底有市级资金结转申请需求的单位有 8 家, 共计 43 个项目, 金额合计 3 740 万元, 结余合计 1 938 万元, 结余占比达 52%。结余比例偏高, 反映出卫生健康单位资金利用

存在较大提升空间。

1.2.3 结余资金分布

按业务板块划分,医疗服务与保障能力提升、基本公共卫生服务、重大传染病防控、医药卫生体制改革等领域均出现不同程度资金结余。其中,新冠患者救治费用补助结余29%,归咎于政策解读效率和执行效率低下;疾病预防控制结余占比为17%,归咎于艾滋病防控、慢性病防控等重点领域监测项目执行进度缓慢,相关药品、试剂采购时间长,培训周期长;改建工程款结余占比为16%,归咎于审批流程长和工程进度缓慢;住院医师规范化培训结余占比为15%,归咎于公立医院规范化培训补助经费下达前医院自行垫支;重点专科建设结余占比为5%,归咎于设备采购流程长、科研周期不确定、经费使用规则不明确。

2 卫生健康项目预算执行面临的困境

2.1 预算编制不科学

2.1.1 预算需求预测不精准

从2019—2021年项目预算情况看,新增项目较多,财政部门压减预算资金的情况比较普遍。机关业务处室报上来资金预算后,财政部门通常要对半压减或按百分比压减预算金额。在制定年度预算时,部分业务处室会预留超出实际需求的金额,预留资金压减空间。但是,2022—2024年,大部分预算项目为延续性项目,项目内容变化不大,项目测算政策依据越来越清晰,项目测算的标准也越来越明细,财政测算审核预算经费时也充分考虑实际情况,“一刀切式”压减情况有所减少。项目存在预留压减空间,只会导致年底无法支付,还会影响次年预算审核标准。

2.1.2 预算分配范围制定不合理

机关业务处室的工作内容有些涉及县级范围,但是在编制预算时,分配范围制定不合理。比如,没有考虑到省管县制度,县级经费由省级拨付,编制市级

经费的范围不包括分配给县级的经费。比如,2023年编制预算前,部分机关业务处室负责人出现更替,新负责人对预算编制要求不清晰,在编制预算时扩大了分配范围,导致部分项目资金增加幅度不合理,预算执行年度实际拟定资金文件时才发现不能进行分配。

2.2 预算执行能力不足

2.2.1 缺乏合理的资金执行管理制度

一是资金分配效率低下。卫生健康单位2023年有13个项目合计727万元于当年11月15之后下达,资金结余率高达80%。处室制定资金分配及使用方案的时间迟,等到与市财政局会签定稿、机关单位业务处室发文、财政业务处室下达资金到单位时,时间已经临近年底。届时,被分配资金的直属单位再拟订工作方案、开展活动、到财务处签字报销已经来不及,导致资金结余。2023年,卫生健康单位有4项财政厅专款和3项中央直达资金,合计417万元,均于当年11月15之后下达,资金结余率达92%。当年底下达较迟的资金,各单位业务处室没有足够的时间根据资金文件使用要求推进相关工作,比如需要招投标、申请大额资金支付等手续流程较长的工作。二是资金未拨付时医疗单位用自有资金先行垫支项目支出。部分工作需要每月支付或提前开展,比如基层专家补助、医疗人员规范化培训费用、各条线业务费用等。由于存在先行垫支的情况,资金实际下达后没有支付的途径,也会导致资金结余。

2.2.2 项目任务实施缺乏计划,工作机制不成熟

一是机关单位按照计划预留并下达了资金,但是任务安排和实施没有预留合理的时间。机关业务处室往往等到资金拨付之后才根据预算计划开展和布置工作,没有根据既定预算提前推进项目任务。对于涉及招标、询价的项目而言,需要经过多项审批、公开、验收流程,本身就需要预留较长的时间^[2]。从2023年末结余情况看,机关单位计划生育服务宣传询价,当年内没有合适的服务商来执行项目任务,从而导致资

金结余。直属单位获得资金的前一个月才收到项目任务开展通知。二是资金下达后,直属单位缺乏对应的能够及时落地的工作机制,导致需要临时开会解读文件政策要求。也有部分项目在实施过程中出现计划外的情况,导致经费结余。2023年预算执行期间,卫生传染病防控资金拨付到位后,由于存在工作量大、涉及面广的特性,单位临时解读政策要求,梳理人员信息,核对医保信息,出台相应工作机制,等工作方案出台后经费也只能结余到次年支付。卫生应急能力提升项目相关视频设备需要与省、县互联,网络安全设备与省匹配,但是设备规范要求还没有出台,导致项目延迟实施。

2.2.3 项目任务分配标准不明确,实施周期长

一是部分项目是长期任务,但是编制预算时已经按照分年度计划确定相应金额,资金应当在当年支付完毕,次年根据预算拨付新资金。直属单位收到资金后,错误地理解为常年支付额度,不及时使用,导致结余。2023年确定的卫生科研引导预算项目期限为5年,预算已经按照分年度资金额度拆解编制和分配,直属单位收到后理解为这笔资金为5年期使用的长期资金,没有及时使用。二是部分项目持续时间长,没有与预算经费支出进度相匹配,资金执行率和计划执行率不相符。比如物资购置、能力培训、工程建设等,预算经费要求当年支付,而项目当年还没有到达结题、验收、清算总结的时间点。

2.3 预算执行监控不足

2.3.1 部门之间沟通不到位

一是市级资金预算是由机关业务处室与财务处室共同商定编制的,机关财务处室对单位预算整体情况有一定的了解。直属单位业务由机关业务处室对业务科室布置,而业务科室没有与财务科室对接,导致财务科室对业务内容并不了解,资金下达时并不能及时对应业务科室,报销经费时也对经费支出渠道没有正确的概念。而有的直属单位业务科室只管执行业务工作,

对预算资金情况也不了解,报销时没有指定对应资金进行支付,导致资金下拨后结余。二是部分单位当年工作已完成,由于工作内容一直延续到年底,报支经费所需要的总结工作却在次年开展。

2.3.2 资金管理办法陈旧

在2024年召开的市级卫生健康项目资金预算执行管理工作座谈会上,市财政局社保处负责人指出,卫生健康机关部分业务处室制定的资金管理办法盲目参照上级文件,没有考虑市级情况,或是过于细致,或是制定时间较久远,不能适应每年调整的补助政策和收费标准,导致开展工作时影响财政资金执行。比如,有的业务处室把卫生健康相关人均补助标准细则也放在资金管理办法中,一旦上级更新下发的人均补助标准有变化,市级业务处室制定的资金管理办法就无法再使用。

2.4 缺乏有效的考评机制

2.4.1 预算编制考核机制不健全

预算编制考核机制主要涉及3个方面:一是财政部门对卫生健康部门预算执行率的考核;二是机关财务处室对各业务处室预算执行率的考核;三是各业务处室对资金被分配单位预算执行情况的考核。从2020年开始,财政部门对业务部门的预算执行管理陆续开展预算绩效目标、预算绩效监控、预算绩效目标自评价方面的考核工作,以及支付结余率方面的考核工作。但是,落实到业务部门内部,没有开展对业务处室预算执行率的考核奖惩工作,业务处室也没有开展对直属单位资金执行率的考核工作^[3]。

2.4.2 预算执行重视度不够

预算编制工作结束后,部分业务处室没有主动与财政部门或财务处核对预算金额、测算执行标准,认为预算编制工作结束了,执行的时间比较充裕,往往临近年底才与财政部门和财务处核对预算剩余金额。有时候剩余资金量过大,业务处室还要财务处与相关业务处室核实,催促其抓紧时间拨付资金。机关业务

处室执行不主动、不及时,导致实际拨付给下属单位的时间过于迟缓,工作布置也较迟,从而影响卫生健康系统整体的预算资金执行率。还有部分业务处室在拨付资金时,没有合理把控资金拨付进度,未实时掌握预算资金使用情况,而是拖到年底才去查询资金剩余情况,临时按照剩余的金额开展工作。

3 业财融合思路下卫生健康项目执行优化建议

根据上述调查分析可以看出,预算执行情况在卫生健康层面均存在一定的管理问题,为此提出以下建议:

3.1 加强预算编制科学性

卫生健康单位要加强对预算需求的调研分析^[4],强化对业务处室预算的培训。对于每年新出台的预算编制政策,要通知培训到位,认真审核业务处室上报汇总的预算编制材料。面对业务处室预算编制负责人员的更替,要及时对接沟通预算编制相关事宜,提高预算编制的准确性和合理性。在增量预算编制方法的基础上,结合业务政策变动和业务特性,对不同的项目引入零基预算法、滚动预算法等更为精准的预算编制方法。

3.2 重构预算管理模式

在年度预算编制工作结束后,预算执行的当年,财务处室和业务处室要积极召开预算执行管理培训座谈会,总结上年度预算执行情况,反馈当年预算编报结果,对当年预算执行提出管理要求。同时,保证预算管理全员参与,管理部门全方面覆盖,加深业务处室对预算执行重要性的认知,强化业财融合。财务处室也要深入把握各条线业务特点和着重点,深入一线业务内容,了解业务运行模式和特色,与业务处室多做沟通,提前防范预算执行问题。各业务处室要及时对各个条线部署当年工作任务,明确直属单位工作目标,总结上年度预算执行情况并纠正对资金使用年限的理解,在预算执行方面培养基本的财务思维,将财

务对业务的预算执行绩效管理融入业务条线管理,自下而上地监控预算执行过程;重点推进业财融合,定期召开预算执行通报会和业务进度交流会,双向良性沟通,打破信息壁垒和业务壁垒,积极了解双方的业务进度和资金存量。财务处室要根据业务处室需求及时沟通预算资金下拨时间。如果是需要先提供资金支持的工作,要提前分配资金;如果是涉及全年的延续性工作,要提前确定全年工作总结的时间点,提前考核复盘统计工作,年底数据归类到次年一并结算,不影响财务年底资金支出进度。比如,将预算包含的时间段设置在上年的12月到当年的11月,每年11月截止统计,测算资金额度。这样不仅可以保证预算金额的全覆盖,也可以保证当年底前及时拨付预算资金。直属单位业务科室也要加强与财务科室的沟通,收到机关条线布置的任务之后,与财务科室明确预算资金情况,避免无效混用、占用自有资金。

3.3 加强预算执行监控办法

机关财务处室和直属单位财务科室要加强对预算资金结余情况的监测。机关财务处室要定期与财政部门核实预算资金执行情况,敦促业务处室及时分配资金,给直属单位留有充足的资金使用时间。对于业务处室留在机关本级使用的资金,也要定期监测。机关财务处室要定期敦促业务处室及时开展工作,为相关手续预留时间,并及时报销。

3.4 完善资金结余考评机制

机关业务处室要优化资金监控办法^[5],不仅参照业务条线的管理要求,也要根据预算资金情况和符合本地要求的资金分配依据,制定和出台资金管理流程。换言之,就是不能盲目参照上级资金管理要求,而是要制定符合市级情况的资金管理办法。在资金管理办法制定过程中,财务处室要全方面参与,提供预算执行管理思路。在实施标准和实施细则上,单位要给政策变动提供空间,避免出现补助标准一有变动资金管理办法就无法匹配、需要修改的情况。

4 结语

通过对卫生健康单位资金执行情况的调查和分析,可以了解到当前卫生健康单位在资金预算执行过程中面临的困境。为了提高财政资金使用效率、避免资金积压浪费,必须结合业财融合思路,从加强预算编制科学性、构建业财融合预算管理模式、加强预算执行监控办法及完善资金结余考评机制入手,提高卫生健康单位的财政资金管理水平,保障卫生健康事业可持续发展。

参考文献

- [1] 郭祥倩. 全面推进卫生健康事业高质量发展 [N]. 中国家庭报, 2024-09-23 (002).

- [2] 吕辉婷. 卫生健康项目转移支付资金管理存在的问题及建议 [J]. 财经界, 2021 (26): 45-46.
- [3] 穆昱东. 提高科研事业单位预算执行率对策研究 [J]. 财务与金融, 2013 (1): 53-56.
- [4] 刘昕雁. 预算管理一体化环境下事业单位财会管理提质增效的路径 [J]. 财务与会计, 2023 (6): 78.
- [5] 徐晶, 毕春梅, 许涛. 卫生健康行业财会监督工作存在的问题及建议 [J]. 财务与会计, 2024 (4): 38-40.

收稿日期: 2025-01-20

作者简介:

刘思玥, 女, 1993 年生, 本科, 会计师, 主要研究方向: 会计实务、财务管理、预决算管理、预算绩效管理。