浅议新形势下公立医院如何加强预算管理

罗小兰

摘要：随着国家宏观经济结构不断调整、医药卫生体制改革持续深化，公立医院综合改革的实施，政府会计制度的落地，医院面临着多重挑战，发展模式由数量型向质量型、速度型向效益型、粗放型向精细型的转变将成为新常态，公立医院通过应用一套科学的预算管理体系，对公立医院进行全面预算管理，提高医院精细化管理水平、降低运营成本，进而调动医务人员积极性、提高医疗服务质量水平。

关键字：综合改革 政府会计制度 全面预算

1. 为深入推进公立医院综合改革，公立医院须实行全面预算管理

公立医院改革是深化医改的“重头戏”，加强公立医院财务预算管理又是公立医院改革的重要组成部分。为深入推进公立医院体制机制综合改革，根据《中华人民共和国预算法》、《医院财务制度》、《医院会计制度》和深化医药卫生体制改革相关政策要求，2015年财政部、国家卫生计生委、国家中医药局出台了《关于加强公立医院财务和预算管理的指导意见》，提出财务和预算管理是公立医院经济工作的核心。公立医院以公益性建设管理的要求为导向，建立健全并有效实施现代医院财务管理制度将预算管理做好、做实，切实发挥资金使用效益，为改革不断深入奠定基石。加强公立医院财务管理，推进全面预算管理，规范公立医院收支运行，强化预算约束性，提高公共资源利用效益

根据指导意见。公立医院实行全面预算管理制度，强化预算约束。 作为预算单位，所有收支应当全部纳入公立医院部门预算统一管理。公立医院是本单位预算编制、执行、决算编制的责任主体，要以区域卫生规划、卫生资源配置标准、医院发展规划和年度计划目标为依据，综合考虑近年收支情况、医疗收费标准调整等因素，按照同级财政部门及卫生计生、中医药等公立医院业务主管部门有关预算管理规定，按时编制中期规划和年度预算报告，不得编制赤字预算。公立医院要建立健全预算编制、审批、执行、监控、调整、决算、分析和考核等制度，强化内部预算管理。

1. 政府会计制度落地实施，公立医院全面预算管理不再流于形式

根据基本准则，政府会计的核算模式为财务会计和预算会计适度分离并相互衔接,确立了政府会计的“双功能、双基础、双报告”模式，“双功能”即在同一会计核算系统中实现财务会计和预算会计双重功能，财务会计通过资产、负债、净资产、收入、费用五个要素进行核算；预算会计通过预算收入、预算支出和预算结余三个要素进行核算。“双基础”即预算会计实行收付实现制，财务会计实行权责发生制。“双报告”即通过财务会计核算形成财务报告，通过预算会计核算形成决算报告”。

公立医院既须在统一的政府会计标准体系下开展财务核算、又要根据自身行业特点设置行业会计核算科目，这就要求公立医院改变之前预算管理思路，设置既能满足政府会计体系下的预算会计“双体系”要求，又要兼顾医院自身的预算管理目标。目前大多数医院的预算管理仅仅为了满足上级检查要求，较粗地编制相关财务预算，缺少资本预算及现金流量预算管理的主动性，没有真正建立一套权责发生制与收付实现制的双核算基础上的全面预算管理体系。政府会计制度实施后，要求公立医院财务会计与预算会计并行，权责发生制与收付实现制为基础，编制财务报表与决算报表，这就迫使公立医院必须加强全面预算管理，既要编制财务预算，也要编制资本预算及现金流预算。

1. 公立医院预算管理现状

2012年《医院财务制度》要求医院要实行全面预算管理，建立健全预算管理制度，规定医院所有收支应全部纳入预算管理。 2015年《关于加强公立医院财务和预算管理的指导意见》要求，2016年底，所有公立医院要建立并实行全面预算管理制度；2018年底，全面预算管理制度进一步完善，预算约束作用逐步强化。

随着财政部各项制度的出台，越来越多的公立医院开始重视预算，通过建立健全预算制度，加强预算管理工作，但同时仍存在一些问题，使预算管理没有充分发挥其应有的作用。

（一）单位主要领导不够重视

尽管国家在不断强调预算工作的重要性，但部分公立医院的主要领导仍未能给予足够的重视，没有认识到预算管理的重要性，没有意识到预算管理是可以为医院创造价值的。由于预算管理缺乏主要领导的支出，财务部门布置预算难度重重，其他业务部门不积极参与，预算编制缺乏部门之间的有效配合和支持，预算仅仅只是财务预算，与医院业务脱节，未能达到医院业务与财务相融合，使医院的业务的特点不能在财务预算中得到充分的反映，

（二）预算管理未能与医院长期战略相结合

目前医院预算大多数为年度预算，财务人员以会计报表的形式，以历史收支数及预计的增减幅度测算未来1年内预算数，预算编制脱离医院战略定位、发展目标，未能从医院的使命、远景着手。

（三）缺乏标准规范化的预算流程

医院按照制度规定建立预算管理制度，但缺乏规范化、标准化、系统化的预算管理操作流程、管理办法，使得预算管理松散，控制环节随意性较大。

（四）预算执行力不强，缺乏有效的绩效考核

一方面，由于管理者对预算管理意识淡薄，往往只重视医院收支预算的编制工作，而忽视了预算执行结果的分析与考核，对预算执行异常情况未能及时进行分析，也没有查明原因并找到有效的解决办法，导致预算执行力不强。 另一方面，由于缺乏科学有效的绩效考核制度，没有将预算考核与奖惩挂钩，业务部门对预算执行的积极性较低，预算报告得不到其他科室的认可和重视，导致预算的执行力受到阻碍。

（五）预算信息化不够

目前各医院的日常财务核算工作大都实现了信息化，但由于公立医院全面预算管理实施时间较短，市场上没有符合医疗行业的成熟的预算管理软件。部分医院即使有医院预算管理软件，也仅是财务信息系统中的一个模块，不够完整和成熟，存在较多问题，如预算系统无法与其他系统进行信息共享，职能部门在预算的申报、审批、下达等沟通中手工化程度高，效率较低，且不能做到对预算的实时查询、反馈。

三、如何完善医院预算管理工作

（一）提高预算意识，完善预算管理制度

财务部门加强与医院主要领导的沟通，使其转变观念，认识到随着医改的不断深化，公立医院面临着多重运营压力，全面预算管理的有效实施可以提高经营效率，确保医院健康稳步地发展。以政府会计制度改革为契机，结合实际工作中遇到的新情况与新问题，在健全透明预算制度、强化预算支出约束的基础上，吸纳各层面对预算反馈、执行、考评等方面提出的建议与要求，加大全员参与预算全过程的力度，进一步完善公立医院全面预算管理制度、预算工作制度、预算管理责任制。

（二）建立院内项目库，有效衔接预算管理与战略管理

为提高预算编制与资源配置的科学性、计划性、有效性，完善医院预算管理机制，医院建立并规范完善项目库管理流程，将全院所有支出项目纳入项目库管理范围，通过三年滚动动态管理，优化跨年度预算平衡机制，破除年度收支预算的局限与短视，强化预算前置管理作用，有机衔接医院长期发展战略规划。

预算项目库以“科学论证、滚动安排、分类管理、整合标化”为工作原则，充分采纳专业意见。重大支出项目由主管预算责任部门牵头组织专业委员会进行遴选评审，评选内容涵盖项目必要性、计划可执行性、项目效益水平、满意度水平等绩效要求，只有各方面均得到委员会认可的项目方可申报入库。专业委员会的遴选评审也有效倒逼了预算责任部门加强对项目立项必要性、实施方案合理性和可行性的审核、论证，提升项目设立和实施方案制定的严谨度，有助于绩效目标的执行落实。

（三）选用科学的预算编制方法，完善预算编制基础

预算的编制方法有很多种，包括固定预算、弹性预算、零基预算、增量预算和滚动预算等。做好预算编制工作的前提是根据医院的业务需要选用多种编制方法，例如固定资产折旧、物业费、工资等可选用固定预算法，卫生材料费用、药品费、绩效工资等成本费用可选用弹性预算法，零星费用开支可选用零基预算法。

（四）预算工作流程制度标准化、规范化

在梳理预算管理相关业务工作的基础上，进一步固化预算编制、审批、执行、调整、决算、监督、考核奖惩等处理流程，优化预算项目库的建设工作，对医院重大的专项性、经常性项目，制定统一的项目申报表单、申报指南、支出计划填报模版，推进预算项目安排政策化、绩效目标科学化、业务活动表单化、支出内容选项化、配套开支标准化，建立健全项目编制的规范体系。

（五）加强预算控制，提高预算执行透明度

加强预算系统的建设和应用，通过设置无预算或超预算预警控制环节，有力保障预算编制的细化，有效提高预算执行率。每季度末财务部门向各预算责任部门反馈执行情况，同时要求各部门编制预算使用进度计划；每年度末预算责任部门还需对项目完成情况进行预算绩效自评。通过多种举措加强财务部门与各预算责任部门之间的沟通，提高预算执行透明度，体现预算的刚性约束。

（六）建立预算绩效评价体系，提高预算资金使用效益

预算绩效与财务绩效、工作绩效息息相关相关，因此公立医院须建立多维度的预算绩效评价体系，实现医院发展战略和预算框架的平衡。完善的预算绩效考核制度内容包括：预算考核时间点的界定、考核对象和范围、考核遵循的原则、设定的考核指标及其分值和权重、考核办法的制定等等。

完善的绩效考核机制是预算管理工作有效进行的根本保障，将预算的执行结果纳入医院的整体绩效考核中，不但要对医院经营业绩进行评价，还要对预算执行者进行考核，对预算执行科室实现奖惩。将预算执行情况和科室负责人及科室员工的经济利益挂钩，可以很大程度上调动员工的积极性。医院应该选用科学的绩效考核方案、合理的考核指标，将预算与绩效考核更好地结合起来，最大限度发挥预算的监督管控作用，以达到提高医疗收入、控制医疗成本，提升医院经济管理的目标。

（七）完善医院预算信息化系统

由于医院预算在编制、执行、分析、考核等过程中涉及部门较多、数据庞大，所以预算管理的有效实施依赖于信息化系统的支持。首先，信息系统实现信息的共享，可以将医院的预算管理与会计核算、绩效考核等充分结合起来，提高数据的准确性和科学性， 实现精细化管理的同时提高工作效率。其次，可以节省预算人员在数据的收集、审核、汇总等基础工作的时间，使工作人员有更多的精力投入到预算的分析和考核等方面，加强了预算的监控作用。最后，通过预算信息系统，能够实时地反映出预算的执行情况，对于预算差距较大的科室，可以及时找出原因并进行调整，有助于预算的事前和事中控制。医院信息化程度的高低决定着医院是否真正实现全面预算管理。

参考文献：

[1]李海燕.新医改环境下三级公立医院实施全面预算管理探讨[J].财会学习，2017（4）：25-26.

[2]徐元元,田立启,侯常敏,操礼庆.医院经济运行精细化管理[M]北京：企业管理出版社，2014.

[3]董丽叶.医改背景下如何加强公立医院预算管理工作.[J].河北企业，18（11）33-35

[4]冯欣,徐力新.对公立医院实施《政府会计制度》的思考.[J].财会通讯，2018（25）100-103

单位：中山大学附属第一医院

邮编：510080

地址：广东省广州市中山二路58号中山大学附属第一医院财务与资产管理处

联系电话：13560487225