

【DOI】10.12315/j.issn.1673-8160.2021.26.039

事业单位全面实施预算绩效管理存在的问题与建议

苏大传

(广西壮族自治区生态环境监测中心,广西 南宁 530029)

摘要:随着我国经济社会的不断飞速发展和完善,现阶段我国经济已由高速增长向高质量发展转变,稳步推进财税体制改革,全面深化完善预算管理制度,全面实施预算绩效管理不仅仅对不断提升财政资金使用效率和效益提供助力,更有利于提高政府公共服务供给质量,增强政府部门公信力,有效提升政府部门执行力,为中国经济和社会发展可持续性发挥了重要的支撑和引领作用。但是,我们也应该注意到,全面预算绩效管理的实施现阶段还存在一些比较突出的问题。本文将对全面实施预算绩效管理过程中存在的问题进行分析,并提出具体的措施,为全面预算绩效管理的实施提供建议。

关键词:全面预算;绩效管理;绩效评价

事业单位是以社会公益为目的,以社会服务为宗旨,主要从事教育、科技、环保、文化、卫生、体育、城市公共事业等活动社会服务组织。随着社会经济的不断发展,事业单位在我国众多领域发挥了极为重要的作用,为国家政治、经济、文化生活正常运行提供了重要保障。在传统事业管理体制下,我国的事业单位经费来源基本上由国家财政统一拨付,随着事业单位体制不断深化改革和发展,事业单位的经费来源渠道越来越多元化,但占主导地位的仍然是国家的财政拨款。事业单位类别繁多、涉及领域分布广泛、人员队伍庞大,单位内部管理纷繁复杂,实施全面预算绩效管理对于事业单位提高公共服务质量和规范单位内部管理工作都具有极其重要的作用。各单位要树立牢固的绩效理念,从思想上提升对全面预算绩效管理工作的重视,从行动上全面推进预算绩效管理,才能为事业单位参与社会事务管理,履行管理和职能提供有利保障。^[1]

一、事业单位全面预算绩效管理概述

(一)全面预算绩效管理概述

按照《预算法》的要求,各部门、各级预算单位应当以“统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效、收支平衡”为原则,以绩效管理、预算支出标准为目标,并依据各部门、各单位其依法履行基本职能和事业发展的需要以及资产存量情况,参考上一年度预算执行情况、预算绩效评价结果、本年度收支预测等编制部门预算。

各级预算编制单位要按照已设定的绩效目标和规范程序,系统、客观地评价预算资金投入、使用、产出和效果的全过程,绩效评价的结果是改进和优化编制未来的年度预算的重要依据。

党的十九大报告提出“全面实施绩效管理”的战略部署,中央全面深化改革委员会第三次会议通过《关于全面实施预算绩效管理的意见》,把全面实施预算绩效管理作为优化财政资源配置、提升公共服务质量,深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要举措。

(二)全面实施预算绩效管理的重要性和必要性

全面实施绩效预算管理关系着我国治理体系和治理能力

现代化,为加快建立覆盖全领域、全过程、全方位的预算管理体系提供了保障。全面实施预算绩效管理强调成本效益,硬化责任约束,更加注重结果导向,对健全和创新预算管理模式起到很大的作用,有利于实现绩效管理和预算管理的一体化大融合。原有的预算资金分配的固化格局阻碍了财政资源配置效率和资金使用效益的提高,预算绩效管理的实施有效解决了财政资源配置和使用过程中的低效、无效问题,各部门各单位预算管理水平 and 政策实施效果逐步提高,有利于确保各地区、各部门、各单位尽职尽责,全面提升各级政府管理效能,加快推进我国治理体系和治理能力现代化,为经济社会发展提供了有力保障。^[2]

二、全面实施预算绩效管理存在的问题

(一)预算绩效管理认识不足

目前,部分事业单位预算绩效管理中存在意识相对薄弱的问题,开展预算管理及绩效评价工作只是为了迎合监管机构的检查和考核要求,并未从单位的基本职能、工作特征等方面进行考虑,单位领导只强调前期的资金投入,部分领域财政资金闲置、低效、浪费等问题频发,无法有效发挥绩效激励约束作用,部分领域仍然存在截留私分、克扣挪用、虚报冒领的问题。绩效管理理念尚未牢固树立,仍然存在着“先有资金、后有项目、先有项目、后有目标”的意识,普遍存在只重视资金前期投入,不重视项目执行过程管理,只注重资金的支出和使用,轻视项目绩效管理的现象;绩效管理涉及的资金覆盖面广度和深度不足,未能将各项收支预算全面纳入绩效管理。单位职工未能正确认识到预算绩效管理的紧迫性和重要性,特别是各业务部门配合度较低,单位配套的预算绩效管理制度不完善、不严格,造成预算绩效管理工作难以稳定有序地开展。

单位工作人员对全面预算管理专业知识了解甚少,针对预算绩效管理开展的系统性、专业性的培训较少,工作人员预算绩效管理专业能力无法适应新发展的需求。严重缺乏懂管理、业务、系统操作的复合型专业人才和单位培训机制不健全,这两方面严重阻碍了基层事业单位全面预算管理工作的

推进。

(二)绩效管理和预算管理的衔接问题

预算编制环节,预算绩效目标设置是全过程预算绩效管理的第一环节,是建立项目库、编制部门预算、实施项目绩效运行监控、开展绩效评价等环节的重要基础和依据。现阶段,事业单位在每年预算编制过程中,绩效目标的制定缺乏科学性、合理性和匹配性,绩效指标细化不合理、难以量化,可评价性差,未能反映出项目的核心内容。目前,各级财政部门在预算编制环节审核预算绩效目标时,只关注绩效指标的数量和完整性,对绩效目标编制的科学性、匹配性、可评价性、可量化性等方面没有进行相应的审核,导致预算绩效目标编制质量较低。进一步提高绩效目标审核要求,有益于合理的分配和安排各部门的预算。^[3]

预算执行环节,各部门各单位对预算执行进度和绩效目标实现程度实行“双监控”流于形式。现阶段,各部门各单位只重视完成预算执行进度,只考核项目经费支出的快与慢,不监控预算执行的好与坏,忽视了绩效运行的监控,绩效目标的监控几乎没有采取相应的措施,没有形成动态的绩效监控,容易产生财务部门和业务部门信息不对称,难以发现预算执行过程中存在的问题和管理漏洞,无法确保绩效目标如期保质保量实现。

(三)绩效评价结果应用不够充分

在预算绩效管理推行的这几年,绩效评价结果的应用仍然相对薄弱。事后续绩效评价结果应为预算安排和政策调整提供参考依据,然而,当前绩效评价结果评价结论停留在报告中,很少能够应用到实际之中,与预算资金安排的关联度较弱,没有形成与以后年度的预算安排挂钩机制。建立绩效评价结果和预算资金分配安排的之间联系并不容易,绩效激励约束功能未达到预期目标,很难建立绩效评价结果与预算编制的衔接机制。事前绩效评估结果能为细化预算绩效管理提供参考,提高资金的使用效益,事中绩效运行监控结果能提高责任主体的责任意识和规范行政行为。从源头上把控预算与绩效的匹配性,离不开用事前绩效评估结果的应用,但目前事前绩效评估结果和事中绩效运行监控结果未对外公开,事前绩效评估结果应用、事中绩效运行监控结果应用仍处试点阶段,我国尚未建立统一规范的绩效评价结果应用制度。

(四)预算绩效管理标准体系建设缓慢

全面实施预算绩效管理离不开科学、合理、有效的预算绩效标准体系这一重要基础和前提,标准体系是广大绩效目标编制工作人员的标尺,能很好地推动预算绩效管理工作由零散到系统,由复杂到简单,由经验到科学,由虚到实转变。目前,部分单位对预算绩效管理重视程度不够,单位投入力量不足,绩效目标编制业务人员专业技术水平不高,综合素质不强,不同编制人员对项目的理解不同,造成绩效目标设计欠缺科学性、合理性。因此,建立完善的预算绩效标准体系尤其重要。当前,标准体系建设推进相对缓慢,部门预算项目支出数

量庞大,项目支出标准建设成果较少,大量的行业、领域项目支出预算编制无标准可依,现阶段的主要矛盾主要“项目多、标准少”已经成为制约预算编制和管理水平提升的突出短板。财政部门与部门单位标准制定协同推进机制尚未建立,项目数据大部分分散掌握在主管部门,与财政部门缺少共享机制,制约着项目支出标准的制定。^[4]

(五)第三方机构执业质量不高

第三方机构作为独立的专业机构,在预算绩效管理的各环节、各领域均有广泛参与,第三方机构已成为推动全面实施预算绩效管理的重要力量。但第三方机构从事预算绩效评价业务这方面工作起步不久,相关工作要求及行业标准不够明确,缺乏统一监督管理规范。目前,第三方机构绩效评价执业质量参差不齐,部分第三方机构执业现状混乱,一定程度上影响了绩效评价和绩效管理质量的提高。在实践中,常常存在一些被评价单位过度参与和干扰第三方机构的评价工作的情况,被评价单位甚至提出不合理的要求,导致第三方机构的地位模糊,这严重影响了第三方机构的独立性、公平公正性和客观性。

三、全面实施预算绩效管理的建议

(一)增强绩效意识,加快建立健全预算绩效管理机构和队伍

各部门、各单位要切实提高政治站位、进一步增强责任感和紧迫感,把全面实施预算绩效管理摆上重要日程,应当在单位内部加强宣传,使单位职工充分认识到预算绩效管理工作的重要性,全体职工都要树立绩效目标管理的积极意识,将绩效目标管理意识融入日常工作中。各事业单位要积极结合本单位的实际情况,把细致划分单位内部各部门的职责、完善机构和队伍的建设落到实处,为全面实施预算绩效管理提供强有力的组织保障和高素质的人才队伍。同时,要明确专人负责全面实施预算绩效管理工作,将工作责任落到实处。单位要积极组织工作人员参加预算绩效管理的专业培训,通过系统性、专业性的培训,增强业务交流,提升培训对象预算绩效管理政策的把握能力、综合业务水平、绩效理念,培养和引进专门的人员,为单位的预算绩效管理提供专业水平高的复合型人才。

(二)加快预算绩效管理信息系统建设,推进预算与绩效有效对接

预算绩效管理整个过程分为目标编制管理、运行过程监控、评价管理、评价结果应用等环节,为了实现各环节的有机融合,实现绩效信息的互通与共享,必须加快系统的信息化建设,这样才能使得各环节业务操作更加规范。完善预算绩效管理系统,打破“信息孤岛”,加强与其他相关系统之间的衔接,有效的提升各级政府、部门、单位之间业务、财务、资产信息的互联互通。预算绩效管理各项业务逐步实现线上运行,优化系统操作流程,完善各业务操作模块,为实现预算绩效管理全过程信息化提供坚实的基础。

预算编制环节,各级财政部门在审核绩效目标过程中要对目标设置的数量和质量进行全面审核,不仅仅要关注绩效目标设置数量的完整性,更要关注绩效目标的科学性、匹配性、可评价性、可量化性等质量要求,实现预算绩效目标和部门预算编制、审核、批复、资金下达同时同步。

在预算执行环节过程中,预算绩效运行监控不能只注重预算执行进度,更要重视绩效目标实现的监控。在预算执行过程中,借助信息化手段,通过定期或动态采集绩效运行数据,进行比对分析,及时发现偏差并进行调整纠正。

(三)有效加强绩效评价结果的应用

把关好预算绩效管理的最后一个环节绩效评价结果的应用,能为下一年度的预算编制提供重要依据。对于预算编制质量较高、项目执行较好、资金绩效评价结果较好的单位和项目,要在将来的资金预算安排上按照有关规定予以倾斜。逐步健全绩效评价结果信息公开机制,逐步向社会公开绩效评价结果信息,接受社会公众的监督,能更好地督促各基层事业单位认真负责开展预算绩效管理工作,有利于实现预算绩效目标。

(四)建立健全预算绩效管理标准体系

各级、各地区财政部门要积极系统梳理近年来预算项目绩效,结合各地区、各单位实际情况制定本地区实际情况的通用绩效指标框架。各行业主管部门要加快推进开展分行业、分领域指标体系和标准体系研究工作,加快构建行业核心绩效指标和标准体系,并在以后年度动态调整、持续完善,实现行业绩效管理标准体系的共建共享。各级、各地区财政部门、主管部门要积极筹建绩效指标的共享平台,运用“大数据”等工具方法,有效系统的收集并整合各类历史标准、经验数据、行业标准等一系列标杆绩效评估指标信息。可聘请本地区高校或者科研机构中的外部专家为本地区的预算绩效管理工作提供专业咨询服务。为在预算编制、管理过程中充分发挥基础支撑作用,要逐步探索建立科学合理的项目支出定额标准体系,研究并制定分类分级项目支出定额标准体系,提高预算管理的科学化、规范化、精细化水平。

(五)加强引导和规范第三方机构参与预算绩效管理

为了加强对第三方机构的监督管理,财政部出台了《第三方机构预算绩效评价业务监督管理暂行办法》(财监〔2021〕4号),文件的出台确保了第三方机构有序参与绩效预算管理工作,能有效督促第三方机构提升执业水平和执业质量,能有效提高预算绩效管理质量和效率,更好的发挥预算绩效管理在财政资源优化配置中的积极作用。

各地财政部门要加强对从事预算绩效评价业务的第三方机构及其工作人员的政策指导和专业培训,依法依规对第三方机构及其工作人员进行管理和监督,并对其参与评价工作的执业质量进行监督和检查。财政部门要尽快完善管理制度,及时制定委托方委托第三方机构参与本地区预算绩效管理的统一规范的采购流程具体规定,明确第三方机构参与绩

效管理工作的各项要求。

四、结语

综上所述,全面实施预算绩效管理要更加关注结果导向,强调成本效益原则,硬化责任约束,推动预算绩效管理覆盖所有财政性资金,形成事前、事中、事后绩效管理闭环系统贯穿于预算管理的全过程。各部门、各单位要将各项收支预算全面纳入绩效管理,有利于构建全面预算绩效管理体系,形成一条完整预算绩效管理链条,有利于增强财政可持续性,有利于增强各部门统筹能力,提高各单位整体管理水平。将预算编制、执行、监督全过程管理与绩效理念、方法、目标深度融合,有利于提高各单位预算管理水平,为经济社会发展提供有力保障。

参考文献

- [1]李昕.中央部门预算绩效管理存在的问题与对策研究[J].预算管理与会计,2020,(10):20-21+37.
- [2]马海涛;孙欣.全过程预算绩效评价结果应用:理论框架构建[J].经济与管理评论,2021,37(02):95-106.
- [3]龚传洲.绩效评价结果应用:流程衔接和支撑条件[J].地方财政研究,2021,(04):40-46.
- [4]李环环.试论预算绩效管理的关键问题与措施[J].中外企业文化,2020,(11):51-52.