

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2022.07.042

行政事业单位预算绩效管理的思考

李琼华

(黄石市自然资源和规划局,湖北 黄石 435000)

摘要:2018年,我国出台了全面实施预算绩效管理的指导性文件,强调预算绩效管理要按照全方位、全过程、全覆盖的要求,所有的财政资金均要编制绩效目标,纳入预算绩效管理。预算绩效管理事关财政资源分配,贯穿于行政事业单位日常预算管理中。但大部分行政事业单位未落到实处,只侧重于争取资金,至于花钱必有效,无效必问责的预算绩效管理方针依然只是口号。本文首先对预算管理和预算绩效管理概念、内容和意义作了阐述;其次结合实践寻找目前行政事业单位预算绩效管理存在的共性问题,并分析产生问题的原因;最后有针对性地提出相对应的解决办法。论文对于提高国家财政资金的利用效率,提升公共服务质量具有一定的参考作用。

关键词:行政事业单位;全面实施预算管理;预算绩效管理

目前,一方面国务院于2018年正式出台了《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(以下简称《意见》),《意见》明确了预算绩效管理的要求;另一方面,基层行政事业单位在推进预算绩效管理上做了许多工作,但实际效果并不理想。在此背景下,明确绩效管理要求,建立科学的绩效管理体系,以结果为导向将绩效评价结果应用到实际工作中,通过提高单位内部管理达到提升行政事业单位公共服务质量和社会管理职能的目标就变得极为紧迫和重要。绩效管理是单位财务管理部门从本单位的绩效总目标出发,在进行事前规划和决策、事中监督和事后评价几个方面突出绩效目标导向使行政事业单位从根本上改变粗放的财政资金预算管理模式,建立依法管理、科学系统、精准施政的管理模式,达到深入并强化预算绩效管理的根本目标和现实要求。因此,行政事业单位如何科学有效的全面实施预算绩效管理,使政府资金效果最大化、效益最优化是目前值得研究的问题,为此,本文就此问题展开研究。

一、行政事业单位预算绩效管理的内涵及意义

(一)行政事业单位预算绩效管理的内涵

1.行政事业单位预算管理的概念

行政事业单位包括行政单位和事业单位,具有非营利性特征。其中,事业单位是公立性非营利组织,分为三类,其中除从事生产经营活动类型事业单位外,其余承担政府职能和从事公益服务的事业单位直接或间接向社会提供公益服务和公共产品的社会组织。行政单位都是依据公务员法有相应公权力,并运转经费由财政资金保障的组织,执法监督和社会管理是其重要职能。行政事业单位预算,就是用一定方法对预算年度单位全部资金收支进行全方位预计、测算和规划,通过依法合规的配套单位财政资金,对预算执行过程进行监督管理,对执行结果进行评估和如实反映,从而反映本单位(部门)全部收

支状况的综合计划,深入增强和优化单位财政资金管理工作。

2.行政事业单位预算绩效管理的概念

行政事业单位预算管理是强调财政资金的投入和产出比,决定项目支出必要性及资金数额的预算形式。在编制预算时,将绩效管理的理念和方法贯穿始终。具体来说,预算单位事前根据当年所要开展的工作业务计划,再依据政府职能,结合部门长期和短期工作目标,选择和确定执行实施方案,预计项目实施所需的支出费用,编制部门当年预算资金计划、事中执行和事后监督等环节要以年初制定的绩效目标为根据,然后围绕绩效目标的实现展开工作。预算绩效管理与预算管理是你中有我、我中有你,对本单位本部门预算管理缺一不可。通过过去几年全过程实施预算绩效管理的基础上,全面预算绩效管理再向全方位、全覆盖的方向推进,是改革升级版,依据财政资金成本效益最优配比原则进行绩效考评,以权衡测量财政资金的利用率和社会效益、经济效益、生态效益、可持续性发展、满意度的管理方式。预算绩效管理全方位体现事前设立和审核绩效目标,事中运行和监控绩效目标,事后评估和问责绩效目标的综合体系,通过强化全员控制、全部门控制和全过控制的责任意识,实现财政资金效益最大化,提升公共服务质量。^[1]

3.预算绩效管理的内容

绩效预算由政绩,效益,预算三个要素构成。“政绩”是指部门项目支出财政资金所要达到的目标;“效益”是指部门通过运用具体指标,评估已完成项目目标的完成度和取得的成绩、效益;“预算”是指该项目列入财政预算后的实际拨款数。绩效预算关注的是执行的结果,并不是预算的执行过程,不是政府的钱怎么花,够不够花,而是政府是不是在这些地方花了钱,老百姓最终是否得到了与之匹配的结果,比

如,体育部门建设的体育场馆,该场馆辐射半径内的老百姓是否知晓、是否大多数群众都能免费在该场馆开展体育锻炼,因此绩效优劣的评价与衡量是实施绩效预算的根基。为了改善优化预算管理、控制节约成本、科学合理配置资源,从绩效目标管理、跟踪监控绩效执行、绩效结果评价以及评价结果的运用几方面加强预算管理,以结果为导向评判项目资金执行效果和效益,达到行政事业单位战略目标的顺利实现。^[2]

(二)行政事业单位预算绩效管理的意义

近几年我国行政事业单位在财政资金收支预算管理、用政府的钱为人民服务上有显著的提升,但行政事业单位在各项工作中仍存在问题,严重影响了行政事业单位提高服务水平,强化监管职能。全面实施预算绩效管理符合国家顶层政策要求,与党中央保持一致,也是行政事业单位完善内部控制,加强廉政建设的要求。为了加强政府资金管理,提高财政预算绩效管理效率,必须优质高效开展预算绩效管理工作。

二、行政事业单位全面实施预算绩效管理存在的问题

(一)单位对预算绩效管理的重视程度不够

首先,近几年,随着大力宣传全面实施预算绩效管理政策,不断落实绩效管理工作,行政事业单位的预算绩效管理工作已全面展开,但长期以来形成的“重安排,轻监督;重争取,轻管理;重使用,轻绩效”的思想短期内难以纠偏,重产出、重结果的绩效管理理念尚未深入人心,部分单位把大量人力、精力用在争取项目资金上,而忽视了财政资金使用效果。同时,项目负责人对“谁用钱,谁申报”的绩效意识淡漠,导致绩效目标设定缺乏科学依据,往往形式大于内容。

其次,行政事业单位主要负责人绩效管理意识淡漠,不重视绩效管理工作。预算项目填报科室在年初预算编制、项目申报环节没有深入研究项目为什么实施、如何实施,不重视绩效目标设置的量化和细化,项目执行中对绩效指标的实际效果无法有效监控,年终项目绩效自评阶段无量化数据、无细化佐证资料、无证据说明效益,往往是自评分数很高,实际项目效益低下,项目绩效设定与实际执行效果偏差较大,缺乏真实效益。

(二)预算绩效评价体系不完善

首先,目前基层单位在预算编制之初没有明确的绩效目标,导致年中预算执行时绩效监控形同虚设,最后绩效评价结果实用性差,同时缺乏相应的绩效问责机制,预算绩效评价模式及体系有待提高,法律保障机制还在探索之中,且处于起步阶段。

其次,多数单位已初步构建绩效评价指标构架,但不够完善,主要表现在五个方面:一是指标不明

确,缺少效益指标和满意度指标,指标笼统不具体;二是指标不可衡量,定量指标缺乏,定性指标不可衡量,数据不可获得;三是指标不可行不合理,指标值过高或过低;四是匹配性较差,指标与项目关联性不强,指标与预算资金不匹配;五是指标现实指导性差,指标与项目实际运行情况差距较大。由于绩效目标设定存在的问题,导致绩效监控效率低下,绩效自评分数较高但绩效质量比较低,不能精准反映财政预算资金实际执行效果。

最后,评价方法不科学,没有解决项目专业性和信息不对称问题,对评价结果的客观性和有效性毫无操作意义。行政事业单位预算绩效评价是谁用钱、谁申报、谁评价,往往预算项目绩效申报和自评是业务部门主导财务部门监督,由于信息不对等,项目交流缺乏时效性,项目专业性认知差异等原因,导致财务部门无法有效参与和深入了解项目实际情况,仅以资金使用进度为评价依据,导致评价结果有失公允和真实性。^[3]

(三)监督约束机制不健全,绩效评价结果难以落实

首先,一个单位整体和项目绩效评价结果关系到本部门甚至整个政府资金以后年度预算制定和执行,参考意义重大,真实有效性、客观全面、科学严谨的绩效评价报告,才能真实反映财政资金使用效果。目前,行政事业单位绩效评价结果还停留在发现问题,仅仅监督到每个项目实施的规范性,往往年终只能从预算资金执行率反映绩效结果,而预算项目实际执行情况、项目效果是否与资金支付进度同步无法衡量,评价结果和财政资金使用效果无法直接挂钩,只是间接关联财政资金效益。一些资金消耗量高、绩效低下的项目并没有得到及时改进和优化,导致大量财政资金浪费,各级行政事业单位多是为评而评,亟待从思想深处理解绩效评价结果应用落实的重要性、紧迫性。

其次,行政事业单位对财政资金使用的责权利认识不足,往往只知道争取项目资金,不明确无效使用财政资金的职纪责任和法律责任,绩效评价结果没有真正与单位主要负责人的职务晋升挂钩,没有与项目负责人工作目标量化考核和薪金收入挂钩,形成有效无效都一样,干好干坏一个样的局面,激励约束发挥不出来。

三、提高行政事业单位全面预算绩效管理的对策

(一)进一步加强全面预算绩效管理理念

首先,全面实施预算绩效管理,要规范预算绩效管理 workflow,健全预算绩效管理运行机制,必须在行政事业单位内部建立预算绩效管理制度,树立绩效理念,全员培养绩效意识,转化为一种绩效行动,

进而形成广泛的行动自觉。行政事业单位作为全面实施预算绩效管理的主体责任人,需转变预算管理思路,对预算绩效管理重新认识,深挖不足,显著提高本单位的预算管理水平,将预算绩效考评结果切实应用到实际工作中,有效提高预算资金效果。

其次,通过领导重视,努力形成逐步建立“政府主导,财政主抓,部门执行,社会参与”的预算绩效管理工作机制。通过各种新媒体渠道,展开形式多样化、范围最大化的方式大力宣传预算绩效管理政策。比如,单位全员关注财政部门绩效管理微信公众号,通过微博话题发动群众参与如何优化绩效管理讨论、设置有奖问答等等,大力倡导“花钱必问效、无效必问责”的绩效理念,营造“讲绩效、重绩效、用绩效”的良好氛围。使社会公众知预算懂绩效,使行政事业单位深刻体会花钱必有效。

最后,加强预算绩效管理专业知识和业务能力培训,和信息化建设。广泛深入开展预算绩效管理培训,比如聘请绩效管理专家讲解实务和指导实操,设计绩效知识问题小程序进行线上知识竞赛,组织全市、全系统进行财政预算绩效管理工作评优评先,让做得好的单位进行交流和推广经验等等。对行政事业单位业务科室进行多层次辅导和培训。财务信息管理系统可以设计多维度多层次预算,利用数据架构在管理功能上和手段上将信息技术与预算管理结合。全面预算管理信息化可以将事前评估、目标管理、事中监控、事后评价、结果应用等各环节贯穿始终,突出关键预算控制点,让整个预算流程更加简单清晰,优化资源配置,有效提升管理效率。^[4]

(二)制定科学合理可行的绩效评价体系

首先,建立完善的绩效评价指标体系,包含具体指标、评价标准、指标解释、指标权重、数据来源等,同时满足相关性、重要性、可比性、系统性、经济性等五大原则。绩效目标的设定和绩效评价体系的构建应从单位业务性和特点出发,通过对历史数据的分析,在共性指标先行的基础上结合单位新的发展规划,以结果为导向,对绩效目标和具体指标进行调整,适应本部门业务发展要求。

其次,设定绩效目标必须明确、合理可行,从成本、时效、数量、生态效益、社会效益、经济效益、满意度及可持续影响等各个方面进行细化,除必须采用定性表述外尽量选用定量表述。要注意绩效指标设定后的可操作性,要分得清主次,抓得住要素,不仅能反应项目评价内容,还能体现其特点,更重要的是要方便评价人员收集数据信息。

最后,结合本部门未来发展需要,综合利弊,参考财政相关案例,引入第三方专业绩效评价机构进行指导优化绩效评价体系。运用现代化、科学化的评价方法,提高绩效评价质量。项目责任科室与财

务部门经常性沟通,项目工作互相融合,建立资金使用与项目执行共管机制,探索有实操性的项目绩效管理方法。

(三)强化绩效评价成果的应用

首先,行政事业单位要积极运用预算绩效管理的结果,明确科室职责分工,制订并实行有效的整改措施,在预算执行时结合绩效评价结果,确保政府资金使用效果和效益。

其次,以信息制度为前提依法公开,以适当的渠道部分公开决算绩效分析和项目绩效自评报告。接受社会公众和各相关部门监督,从而有效的监督和促进行政事业单位关注预算执行并加强部门预算合理开支,更有效的管理,改变只管做事,不讲效率的预算观念。

再次,加强预算法执行力度,强化法制部门监督预算管理职能,根据评价结果,针对评价中出现的问題,提交人大审议,促进行政事业单位深化绩效整改方案,并对整改后的情况开展专项督查。安排以后年度预算时以绩效评价结果为依据,对评价结果好、社会效果优良的项目优先安排、重点支持,对评价结果差、社会效果恶劣的项目减少资金或直接取消。^[5]

最后,建立奖惩机制,在本部门年度考核中纳入预算绩效管理,作为政府部门职纪问责、行政问责的重要依据。将绩效评价与结果运用与单位主要负责人提拔挂钩,与项目责任人年度考核和薪金收入挂钩,推行重大项目责任人实行绩效终身责任追究制,真正做到“无效必问责”。让预算绩效管理人人知晓、事事敬畏。

四、结语

预算绩效管理任重道远、道阻且长,只有树立科学的绩效管理理念、合理设定行政事业单位绩效目标,优化绩效内容,设置科学的绩效评价体系,完善预算绩效评价结果应用机制,从而真实反映政府工作实绩,减轻财政压力,使社会公众知晓资金的去向,使预算资金真正发挥应有的效益。

参考文献:

- [1]郑霖霖.关于行政事业单位预算绩效管理的思考[J].行政事业资产与财务,2021(21):36-37.
- [2]李东升,王新元,任文强.基层财政预算绩效管理工作存在的问题及对策建议——以湖北省南漳县为例[J].预算管理与会计,2021(11):59-62.
- [3]陈雯.行政事业单位预算绩效管理存在的问题及对策[J].财会学习,2021(31):73-74.
- [4]张敏.基层行政事业单位预算绩效管理的现状与对策[J].财富生活,2021(20):62-63.
- [5]蒋伟玲.基层行政事业单位预算绩效管理现状及对策研究[J].行政事业资产与财务,2021(11):30-32.