

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2022.19.050

县级卫生部门全面预算管理优化对策研究

谷艳敏

(武强县卫生健康局,河北 衡水 053300)

摘要:随着我国经济社会的不断发展和进步,国家对公共卫生领域的资金投入越来越大。县级卫生行政部门作为基层社会公共事业的职能主体,承担着公共卫生领域的发展和建设。良好的全面预算管理有助于县级卫生行政部门职能的充分发挥。本文在分析县级卫生部门财政性项目资金预算管理重要性的基础上,从实际预算管理执行过程中预算目标的制定、财政性项目资金的执行以及预算资金的监管和绩效目标的考评等方面,探讨了县级卫生行政部门预算管理现状和存在的问题,并针对性提出了对策措施。

关键词:预算管理;县级卫生部门;全面预算

县级卫生部门负责全县范围内医疗卫生的监督、管理工作,其职能包括对本部门和本单位财政性项目资金的事前绩效评估和预算编制、资金分配以及部门绩效自评。县卫健局需要在年初按照财政统一要求,对全县需要列入财政预算的卫生项目进行事前绩效评估及资金申请,根据绩效目标研究建立预算绩效指标体系,预算批复后对资金进行分配,落实到项目具体实施单位。同时,组织指导本级内部业务科室(财务科、基层卫生科、医政科、疾控科、医改办、妇幼健康指导科等)和项目实施单位(疾控中心、卫生监督、妇幼保健院、各乡镇卫生院)落实预算绩效管理职责任务,对实施情况进行督导,开展部门绩效自评。全面预算管理中每一个环节都决定着全面预算管理是否能达到其应有的效用。因此,县级卫生部门需要拓展思路,改进完善现存的预算管理问题,充分发挥预算管理的职能。具体而言,加强财务预算管理有利于以下方面:

(1)有助于单位内控环境的建立。内控环境的建立是防范风险的重要手段,预算管理的风险控制是其中必不可少的一环,单位制定的预算必须遵照执行,通过预算进行资金全面收支管理。预算的法律效力保障了预算管理的科学有效执行,有效的防范了风险,同时促进了内控环境的建立。

(2)规范财务收支行为,实现资金的优化配置,提高财政资金使用效能。我国实行基本公共卫生服务后,国家要求人均投入资金逐年增长,财政投入总额不断提高,医疗服务范围不断扩展。如果预算目标制定的科学全面,预算指标能够做到细化量化,对财政资金统一利用、对实现指标进行追踪,可以有效防止出现诸如乱花钱等不良现象,大大提高财政资金的使用效益。

(3)对职能工作进行全面的把控,实现部门的整体预期工作目标,提高管理水平。全面预算管理对提高部门的管理水平具有重要意义。财政收支管理

水平与平时的业务开展息息相关。县级卫生行政部门根据各基层单位的工作职责、目标任务,将预算指标按照类别名目层层分解,落实到具体实施单位。基层单位依照预算要求进行收支,可以做到合法合规。通过预算管理联动机制促进县级以下各基层卫生机构服务职能的有机结合,方便卫生行政部门对公共卫生服务工作全面把控,提高整体运行质量、推动部门职能高效发展,以实现年度内预期工作目标的顺利完成^[1]。

一、县级卫生行政部门全面预算管理现状和存在的问题

《预算法》明确我国公共财政收支应将提升预算资金配置与使用的绩效作为预算管理的目标,建立全面、全过程、全覆盖的财政预算管理制度。当前县级卫生行政部门对预算分配采用自上而下的分配方式,基层医疗机构不参与预算的制定,却是预算执行的主体。导致预算执行与预算管理相脱节。在实施预算案时,基层单位由于对本年收支不符合本年度预算指标,以及对下一年经费增减的担忧,因此,往往会将本年度所拨付的资金花光;这样就会产生无谓的开支和损耗。而对基层业绩的考评也仅限于一些工作层面,没有单独的就资金预算的使用执行,进行专门的考评及督导。在全面预算管理中主要存在以下几方面问题:

(一)全面预算管理意识淡薄,欠缺联动性

在实际工作中县级卫生行政部门对预算管理不够重视,对整体的财务管理缺乏认识。在编制预算时,只把它看作是财务的一个工作,而与其他的工作无关。基层医疗机构、业务部门和财务部门之间的联系不够紧密,不能主动参加预算管理,因此,财务部门不能获得全面、完整的第一手信息;仅靠财务部门很难从整体上把握一个单位甚至整个卫生系统整体的预算支出情况,导致预算编制缺乏完整性。因而经常出现年度追加预算,或对预算进行调整的情

况^[2]。

2020年8月国家出台计划生育奖励扶助扩面政策,放宽了享受奖励扶助人群的认定标准,对生育时符合生育条件但没有办理生育登记的,或生育时不够生育间隔的,以及夫妻双方均未生育但合法收养子女的农村独生子女户、双女户,全部纳入计划生育奖励扶助范围。该政策自2021年1月起执行。由于业务部门没有及时与财务部门沟通,财务部门对此政策并不知悉。致使年初在编制预算时,财务部门依然凭借往年新增人数经验,在此基础上做的少量增量预算,致使政策真正落实时,出现预算严重不足。不得不向县政府申请追加预算。其审批手续相当繁琐,大大增加了工作量。

(二)全面预算编制不规范、不科学

预算的制定是否合理,直接与预算编制者的综合素质和职业能力有关。财务工作人员因为其工作的特殊性,无法对各部门的业务和项目进行充分的理解和掌握,导致预算编制内容的不完整,缺乏科学性,绩效指标设定不合理,具体项目实施状况的跟踪评价工作无法有效开展^[3]。

以武强县为例,县级红十字会虽是县政府举办的事业单位,有独立法人、事业编制,实则隶属于卫生健康行政部门一个业务科室。对于红十字会经费预算的编制,财务人员只能根据红十字会应急救援、应急救援、人道救助和无偿献血、无偿捐献造血干细胞,无偿捐献人体器官组织“三救三献”大致工作的粗略了解来编制,对核心工作缺乏理解,在绩效产出指标如数量指标、质量指标、时效指标、成本指标的设置上只能凭主观臆想或借鉴其他运转类项目指标去设置,缺乏科学性和针对性,对绩效结果的评价很难界定。

(三)全面预算的执行力低,缺乏必要的预算执行分析机制

实际工作中,由于缺乏全面的预算执行责任制度,导致了预算执行的不够严格、有效,财政收支不平衡,收支管理不规范。在实施过程中,没有建立完善的预算绩效分析体系,没有及时、深入地追踪和核实预算执行情况,致使部分项目预算执行力低。如村级基本药物制度资金,是国家对村卫生室药品实行药品零差率后的一种补偿机制。由于补偿标准低,以及网采药品品种的单一以及村医用药习惯等多重因素影响,加之没有形成有效的执行责任体系,导致大量预算资金无法落实。由于缺乏有效的实施手段,造成了资金的闲置和浪费,从而降低了资金的利用率。

(四)对预算执行情况的监管力度不足

在整个财政预算中,预算监管应当贯彻落实,只有有效的监督管理,才能确保单位的预算管理目标

得以顺利实施。但预算监督一直是一个薄弱环节,很难在时间上做到动态的实时监督,在内容上做到对预算执行、调整的全方位监督。财政预算案的监管主要是对事后的监管,存在严重滞后性;在财政经费运用方面,规划环节的监管涉及的范围很广,而在经费运用的过程监管方面却很薄弱。对预算的执行缺乏必要的监管,无法对预算的执行情况进行实时监控,没有做到定期或不定期对下拨经费使用的合规性进行跟踪监督,保证预算的执行效果。按照基本公共卫生服务补助资金管理规定,承担机构获得的原基本公卫补助资金,应当统筹用于为居民提供基本公卫所需的相关人员经费、公用经费等经常性支出,不得用于开展基建、购置大型设备及其他与基本公共卫生服务无关等支出。但在实际工作中,基层医疗单位往往存在把经常性经费与公卫资金混用,没有按比例分摊现象。也有部分乡镇卫生院由于人员力量薄弱等因素强化了基本公共卫生服务就弱化了本身诊疗业务开展,医疗收入较少,出现了购置医疗设备从公卫资金中列支的不合规现象^[4]。

(五)预算绩效考核及评价体系不健全,监督与考核落实不到位

由于我国的财政预算绩效管理制度还不完善,且在实施过程中出现了许多问题,无法对业绩考核的效果进行实时的反映。绩效考核主要依据是单位、部门的自评等,而在编制的时候,工作人员往往是根据自己的想象,或是参考其它的指标来进行,缺少科学性和目的性。而各个单位职能的不同及项目在工作内容上的差异,使得评估指标的制定难以达到统一。另外,评估指标缺乏定量特征,难以实现具体的可操作性,例如,明显改善、比较高效、显著下降、逐步提高等指数设置比较含糊,在实践中难以确定;因此,业绩评估的效果也会受到一定的影响。即便是完成了简单的业绩评估,但从现实状况来看,其绩效评估的效果并不理想,许多业绩评估还处于形式上。尽管人们已经意识到了业绩评估的重要意义,但是却很难根据业绩评估的效果采取主动的纠正措施。

部门缺乏预算考核体系,没有将预算执行纳入预算考核中,对基层单位负责人预算执行责任没有压实,导致责任不落实,奖惩不分明,做得好与不好没有明显区别。

二、完善县级卫生部门预算管理的对策措施

(一)提高对预算管理的认知,增强预算意识和联动性

要增强预算管理意识,对财务部门来说,全面的改变仅仅是一种单方面的认识。为了对全面的预算管理有一个系统而深刻的理解卫生主管部门要积极组织系统内各成员单位、业务科室主动参与全面的

预算管理学习,建立“先有预算,后有经费”的理念。单位领导要在年初编制预算之前,组织各业务部门负责人和基层单位负责人,召开编制预算工作的专题会议。各业务部门负责人汇报本部门主抓在新的年度内的工作任务,所需经费的金额和使用情况,并提出计划的目标、评估指标、资金、任务分配计划。财务人员参加项目的讨论、规划、决策,会议讨论后,确定是否需要通过各种用途的资金,制定相应的项目计划,由财务部门根据计划进行预算。

(二)规范全面预算编制,提高编制质量

主管领导要积极调动和组织协调各业务部门积极参加预算编制。各业务部门要主动与财务部门进行沟通,及时向财务部门提供相关的预算材料,保证预算编制的科学性和有效性。财务会计每年应接受年度预算编制的专门知识培训,以及部门内新增项目政策、内容的学习,以增强其职业素质,尽量做到业财融合。确保其具有一定的职业技术水平;保质保量完成预算编制。

(三)提高全面预算执行力,加强对全面预算执行情况分析机制

建立本单位及本部门的预算和内控监督体系。加强财政拨款的管理,以增加财政拨款的效率。将财政部门核定的预算目标从上到下进行分解,细化至每个基层单位、要求切实履行好预算执行主体的责任。

业务科室及财务科室要强化对财政收支的监管,并对其实施情况进行经常性的检查,对项目的实施情况进行全程追踪。针对追踪中的问题,定期组织专业人员研讨,以推动财政预算案的科学化和规范化。各级医疗机构要把财政收支状况及时总结,并及时上报卫生主管部门。卫生主管部门应建立严谨的执行情况分析机制。首先,在预算批复下达后及时召开相关会议,综合运用骨干管理人员的工作经验对预算内容进行分析研判,针对不同单位的具体状况,制订出一套行之有效的、科学高效的计划,以达到预算管理事半功倍的效果。在阶段性预算执行过程中,根据执行进度、效果以及预算执行中发现的问题,查找分析原因,灵活调整部署、改进完善下一阶段的预算执行方案、方法,避免出现预算执行过程过慢,造成资金的结余浪费。

(四)加强对全面预算执行的监管,严格落实监督机制

建立完善的预算监督机制,在预算执行过程中全过程、全方位、全范围的进行监督。对基层单位财务人员及主要负责人加强各类项目资金使用规范的培训学习,定期或不定期地对下拨经费使用的合规性进行跟踪监督。遵循专款专用原则,严格审核原始凭证,确保支出方向与实际项目相符,增强预算执

行刚性,防止财政资金利用出现浪费、不合规等问题。加大对项目资金的监督,提高项目资金的使用质量。将预算管理与绩效管理相结合,预算投入和产出相结合,发现预算目标与实际目标有差距的,要及时调整,确保预算目标的实现。

(五)强化预算管理和绩效考评的应用

预算绩效管理在基层单位中的应用,对部门绩效的实现有很大的影响。在编制绩效评估指标时,应围绕本部门的预算目标,不仅要包含量化指标,还要包含质量指标,从多个方面对预算执行效果进行评估。要强化有关工作人员的思想政治工作,引导正确认识绩效评价,做到“花钱便问效,无效必追责”,积极地研究与业绩评估有关的知识与技巧,以促进其工作效能。注重对评估成果的影响,对问题的合理解决。首先,基层单位要对年度项目预算支出情况进行自评,形成自评表和自评报告,将绩效自评报告报送卫生主管部门审批。其次,卫生主管部门要充分发挥管理职能,从多个方面评价基层单位的预算执行情况。根据评价结果,还要加强对绩效评价结果的应用,不仅将其作为资金配置决策的依据,更要与单位目标考核相结合。基层单位下一年度的财政拨款要与上年的财政收支情况相关联,对业绩较好的财政拨款给予重点支持。系统内要对绩效评价结果进行公布,并且对没有达到绩效目标的单位采取相应的处罚措施,将评价结果纳入部门年度评优中,提高绩效评价考核的权重,并作为干部任免的重要依据。从而提高基层单位对绩效考核工作的重视,使其更好地发挥预算管理的职能^[5]。

三、结语

综上所述,预算管理是一项长期而复杂的工作,需要在实践中不断地探索和改进,并从中吸取教训,从而提高财务和预算管理的质量,增强防范风险的能力。县级卫生行政部门应当定期或不定期地对基层医疗机构预算经费的使用和管理进行监督。加强对公共卫生事业的监管和引导,才能充分发挥公共卫生服务的社会管理职能,推动卫生事业健康、高效地发展。

参考文献:

- [1]马小飞.关于行政事业单位预算管理问题的思考[J].中国乡镇企业会计,2022(2):36-38.
- [2]左爱荣.行政事业单位预算管理问题研究[J].行政事业资产与财务,2021(26):25-26.
- [3]李晶阳.行政单位预算管理问题与对策研究[J].质量与市场,2022(5):55-57.
- [4]吴佳.基层行政单位强化预算管理的有效措施[J].中国管理信息化,2021(20):12-13.
- [5]丁洁.行政单位预算管理存在问题及优化探究[J].商讯,2020(13):152+154.