

DOI:10.12361/2661-3263-05-08-115559

基层单位实施预算绩效管理的实证路径及建议

王 璜

中国人民银行巢湖中心支行, 中国·安徽 巢湖 238000

【摘要】随着预算公开的深入推进,政府预算逐渐受到社会公众的关注,尤其预算绩效更是重要的关注热点之一。加强预算绩效管理是完善部门预算管理、强化预算约束力的重要手段和有效工具,也是落实过紧日子、应对严峻预算形势、提高资金效益的重要抓手。本文结合预算绩效的管理与实践,对其间的重点和难点进行分析,提出了构建路径和优化建议。

【关键词】预算; 绩效管理; 实证路径; 意见建议

Empirical Path and Suggestions for Implementing Budget Performance Management in Grass-Roots Units

Wang Huang

People's Bank of China Chaohu Central Sub-branch, Chaohu 238000, Anhui, China

[Abstract]With the deepening of budget publicity,the government budget has gradually attracted the attention of the public,especially the budget performance.Strengthening budget performance management is an important means and effective tool to improve departmental budget management and strengthen budget binding force,and it is also an important starting point for implementing too tight a day,coping with severe budget situation and improving capital efficiency.Based on the management and practice of budget performance,this paper analyzes the key points and difficulties,and puts forward the construction path and optimization suggestions.

[Keywords]Budget performance management empirical path suggestions

预算绩效管理是指以目标为导向,以项目成本、业绩评估为核心的资金使用机制,其目的是实现资金使用的成果和效率,要求在预算编制、执行、监督的全过程中更加关注预算资金的产出和结果。在这一模式下,绩效管理的重点是看“钱是否用在刀刃上”,是否有利于压减成本,是否能够实现资金应用效率的提升。

1 实行绩效管理是预算改革的必然趋势

20世纪90年代以来,政府机关的预算绩效成为世界各国预算改革的焦点,各国纷纷出台制度措施,健全预算绩效管理。2003年我国便提出了预算编制遵循绩效性原则,2013年中央部门预算会议,进一步明确了“建立健全预算绩效管理工作机制,坚定不移地建立绩效责任追究机制”,更是表明政府继续推进绩效管理的决心。

目前,已基本形成以单位财务部门为核心,科技、后勤以及重点业务部门为主体的预算编制组织,绩效管理理念已广为普及,责任意识和法律观念日益深化。在部门预算的编制中,绩效目标管理理念覆盖在“二上二下”的各个环节中,要求绩效目标与预算编制必须同步申报、同步审核、同步批复,充分发挥着绩效目标的中心导向作用。同时,初步建立起了以内审、纪检等监管部门为中心的预算管理责任与考核机制,对预算的编制、组织实施各环节进行跟踪评价,保障了预算编制、分配、执行等环节的合理化、合规化,从而有力支持和保障了绩效评估的开展。

2 加强预算绩效管理的必要性

2.1 是预算资金提质增效的要求

近年来,在预算资金与预算需求矛盾不断扩大的形势下,迫切需要我们加强预算管理,尤其是资金的绩效管理,提高预算资

金的使用效益,从而形成预算部门和业务部门的履职合力,营造预算资金绩效管理的良好范围。同时,这也是适应现代化财政预算改革的需要。

2.2 是建设高效、责任、透明的部门预算管理的需要

部门预算管理要求各单位在编制、申请时,必须依据期工作职责、履职需要、职业发展规划等要求,设定动态的绩效目标,准确测算达到目标所需的资金;同时,要求以绩效结果为导向,资金的支出与获取结果或资金的成果应用相挂钩,强调“谁支出谁负责”的原则。因而绩效管理其意义已经超出了资金使用本身,而是涵盖了资金效益、履职要求等资金管理的全范畴。

2.3 是完善预算管理体制,实现预算公开的需要

在预算资金运行管理过程中,常常会出现预算编制时,其目标效益和产出不明确,预算执行中进度缓慢,项目管理缺乏严谨性,以及预算执行结果缺乏跟踪问效等一系列问题,从而造成资金的浪费,资金使用效益低下,甚至资金闲置,严重影响重大政策的有效贯彻实施,并引发社会公开等矛盾。因而预算绩效管理是建立健全现代预算管理体制,确保财务资金真正用在“刀刃”上的重中之重。

3 基层单位绩效评估的实证方案

现以办公房建设为例,对绩效评估的目标设定、执行监控和评估结果的运用,通过设定量化指标、建立评价标准、选取合适的评估方法,对办公房建设的使用情况、预算资金执行效果等进行综合性考核和评估。

3.1 绩效目标设定

合理的预算编制安排首要是要设定科学合理的绩效目标,是预算执行、绩效监控和绩效评估的依据。办公房建设的使用目标应根据预算单位项目的目标导向,并应纳入部门预算进行

申报,与部门预算同步审核。假设年度目标是对某办公楼水路、电路进行维修改造。因而明确绩效目标为:用尽量少的资金,对办公楼陈旧、老化的水路、电路进行全面更新。具体负责工程部门应就上述目标制定切实可行的工作计划,并对具体的工程量进行必要性、可行性论证,明确工作程序、职责分工、方式方法等,从资金使用上确立对预算资金的绩效约束。具体的绩效评价可以从内部控制、合同管理、财务管理、工程满意度、风险评估等几方面设定。

3.2 绩效运行监控

绩效运行监控是指在预算资金执行过程中,对项目运行情况包括项目内容、资金使用、产生的阶段性成果等等进行跟踪监督,目的是当项目运行与预期的绩效目标发生偏离时,能够立刻采取措施进行修正,从而确保资金使用成效。对上述办公房建设的绩效运行监控可从以下几个方面考虑:

一是负责工程实施部门实时跟进施工情况并报告;二是成立绩效评估小组,结合工程实施部门的总结,对工程实施情况,尤其是预期目标实现程度、指标定额执行情况、工程质量标的等进行逐项评估。三是对偏离指标提出纠正意见和建议。

3.3 绩效评估实施

如果绩效运行监控发项目的阶段性进展与预期的效果出现偏差,绩效评估人员应与实施部门人员有针对性进行排查,进一步修正绩效目标或调整实施计划,确保项目运行与绩效目标趋于匹配。同时,项目实施、预算执行完毕后,绩效评估人员要及时对预算资金支出结果开展绩效评估,结合项目实施结果对资金使用效益进行综合评定,针对资金使用和项目管理中存在的问题和风险点,制定改进方案和整改措施,从而进一步促使预算资金提质增效。

3.4 结果反馈和应用

通过全面梳理和评析,可发现绩效管理中的不足并予以整改,并将绩效评估结果以适当方式在单位内部公开,形成相互激励与约束的氛围,进一步深化绩效的责任机制。

实践中通过尝试对一维修改造项目进行了绩效评价,按合规性指标(分值30)、经济性指标(分值19)、效率性指标(分值22)、效果性指标(分值21)项目风险评估(分值8)几大类,具体设定评价指标包括内部控制、合同签订、财务合规、材料采购、节能减排、项目组织、工程满意度、风险评估等共43项,绩效评价结果:内控制度建设、合同管理、招标管理等能够达标,工程节约率、施工质量满意度等基本达80%以上,项目管理满意度、项目造价满意度等在80%以下。通过绩效评价,对提高工程管理水平直到很好的监督与促进作用,合同的规范性、执行率及项目总体满意度较以往工程有了很大提高。

4 基层单位在预算绩效管理中的难点和堵点

4.1 预算实施期间长,期间变数大,不利于绩效评价

由于部门预算从编制计划到实施,到最终的绩效评定,期间至少长达一年,这要求各预算编制主体需根据战略目标确定规划,制定相应的绩效指标,还要求有科学、有效与之相配套的预算管理、项目管理、人事管理以及公开的报告制度,并且充分考虑期间变数及时更新绩效指标。

4.2 及时、有效引导资金分配的预算绩效目标难以达到

由于受现实中各种因素影响,事前规划能力有限,各单位编制预算时,虽然结合了业务发展、履职规划,但是由于基层单位常常无法领会顶层设计的意图,对中长期整体战略规划不能做到了然于胸,因而大大影响了基层单位绩效目标的确定和绩效预算编制的效果。同时,预算资金在项目实施之前根据需求分配,一旦项目效能低下,这种事后续绩效评价体系同样无法阻止

项目资金的浪费。

4.3 绩效预算量化指标和定性范围难以确定

绩效预算与传统预算有着明显的不同,它关注的不是资金使用过程,而是资金作用的结果,不是钱够不够花、怎么花,而是花钱的最终结果表现和反应怎么样。因此绩效的衡量是实行绩效预算的基础,而量化指标是绩效衡量的核心。而基层单位在履行职责过程中容易受到经济、社会等诸多因素的影响,预算资金绩效的制约因素较多且量化较为困难,绩效评估结果只能反映通过特定评估方法和程序得出的结论,无法囊括所有因素产生的影响,不能完全作为判断资金效益和效率的依据。

4.4 绩效目标设置不够清晰

绩效目标设置是全面预算绩效管理的关键环节,其重要性不言而喻。但在实践中常常不能够有效结合基层单位实际需要制定符合自身特点的绩效目标,绩效目标与重大政策落实、重点工作任务、部门履职规划等匹配性不够。

4.5 绩效评价指标体系仍不健全

从基层单位的绩效评价实践来看,评价方法较为单一,过于关注共性指标,对个性指标设置不足,缺乏有效的技术手段和控制措施,存在一定主观性,绩效评价指标体系无法全面、有效反映分支机构整体支出绩效。

4.6 绩效反馈未得到有效发挥

绩效反馈是预算绩效管理中承上启下的关键环节,而在实践过程中,很多单位对此环节重视程度不够,往往只是进行简单的书面反馈或口头反馈,没有针对存在问题进行沟通反馈与改进指导,没有有效发挥绩效反馈对改进与提高绩效管理的实效作用。

5 建议

一是完善健全绩效管理机制。坚持制度先行,结合工作需求和实际,不断完成实施细则,细化流程,建立科学有效、问题导向的绩效管理机制。

二是科学设定绩效目标。绩效管理部门和职能部门从职业规划、资金使用、项目数量质量等多方位、多层面,确定有效、可行的绩效目标,是实施规范的绩效管理的前提。

三是积极转化绩效成果运用。绩效管理的目的是为了增强财务预算管理的科学性,提高财务资金的应用效率。因此绩效管理应注重实事求是,绩效评估应注重与实际结合;同时,应加强绩效管理成果的应用,绩效管理的经验、绩效评估的成果,必须充分应用于实际工作。将绩效评估的结果,作为改进项目执行的依据和准则,作为预算资金编制与执行的重要参考依据;对绩效评价不高的费用支出项目,找出预算编制或执行过程中存在不足,深度挖掘其问题原因,实现“无效必问责”的良性循环。

四是提高绩效管理人员综合素质。比如绩效评估需要综合运用多种评估方式和方法,从不同角度全面了解评估对象,对评估人员专业能力、综合素质要求高,而各单位从事绩效评估的人员往往存在专业知识限制、实践经验较少等问题,无论从人员数量、专业水平上都很难满足要求。因而需要多渠道加强多层面综合业务的学习,尤其是熟悉项目过程、监理经验、质量检测等专业领域,同时,要求绩效管理人员具备高素质的风险防范能力、廉洁自律意识,形成“专职与兼职兼容、效果与责任挂钩”的绩效管理工作队伍。

参考文献:

- [1] 林震阁. 浅谈如何加强行政消耗性费用管控[J]. 时代金融, 2014(8X): 146+148.
- [2] 孙亮. 加强行政消耗性经费管理[J]. 企业导报, 2016(1): 38+9.
- [3] 杨继汉. 加强行政消耗性事业经费管理的分析与思考[J]. 财经界, 2015(30): 152.