

建立以绩效为核心的预算管理体制机制的 对策建议

张茵¹ 姚瑶²

1. 辽阳市中心医院, 中国·辽宁 辽阳 111000; 2. 辽阳市财政事务服务中心, 中国·辽宁 辽阳 111000

【摘要】为了能够进一步推动我国治理体系和治理能力现代化发展,就要对预算绩效实施全方位的管理,进一步深化我国的财税体制机制,建立健全完善我国的财政制度,科学合理地对财政资源进行优化配置,最大程度地提高我国公共服务的质量水平。

【关键词】预算; 绩效; 管理

1 预算绩效管理的基本情况

2003年以来,各地预算绩效管理方面经历了由个别试点、全过程探索到全面推进的实践过程,在组织机构、制度办法、舆论宣传和配套措施等方面取得了一定的进展,绩效管理工作的质量逐年提高,已经初步建立了预算绩效管理制度,为后续的绩效管理工作提供了科学依据,奠定了坚实的基础。

2003年省级统计评价处承担了项目绩效考评职能,开始了预算绩效评价的探索。截止2019年6月底,各地市级都设立了绩效管理科(处)。初步建立了绩效管理政策制度体系和预算绩效管理支撑责任体系。预算绩效管理工作的内容是比较多的,其中主要是编制绩效目标,对绩效工作进行监督控制,对项目支出进行考核评价,并对最终的评价结果进行应用。

2 预算绩效管理在开展过程中存在的问题

2.1 缺乏足够的预算绩效管理意识

2.1.1 全面实施预算绩效理念尚未牢固树立。绩效理念是推动全面预算绩效管理的关键所在。在实际工作中,有些部门和单位尚未树立预算与绩效有机融合的理念,尚未从“要我有效”转变到“我要有效”,无法主动将预算绩效管理全方位融入到日常工作之中,导致本部门本单位的预算绩效管理质量不高与深度不足并存问题,预算与绩效“两张皮”的现实存在从一定程度上影响了预算绩效管理功能的充分发挥。

2.1.2 全面实施预算绩效管理的责任不够清晰。不少业务主管部门和项目实施单位对预算绩效管理仍持“事不关己”的偏见态度,认为其是财政部门的事,主管部门和项目实施单位内部的业务处室未能融入到预算绩效管理工作中,把开展绩效管理工作寄托于财务处室。

2.1.3 全面实施预算绩效管理的人员配备不足。国家提出全面实施预算绩效管理,时间紧、任务重,需要各地区各部门各单位提供有力的保障支持。但目前市、县负责绩效管理工作人员不足的问题较为突出,有的县至今未设置绩效管理科室,也没有负责绩效管理工作的专职工作人员。

2.2 缺乏健全完善的预算绩效管理制度

2.2.1 预算绩效管理体系建立不够完善。在全方位层面,纳入绩效管理的范围比较小,缺乏政府的收支预算以及各个部门的预算收支等;在全过程层面,事前绩效评估工作开展滞后,没有一个完整循环的预算绩效管理闭环;在全覆盖层面,

市、县层面只对一般公共预算实施了绩效管理,其他预算还未纳入绩效管理。

2.2.2 绩效目标指标体系设定不够科学。有些部门和单位没有结合项目实际来设置绩效目标。为了能够科学合理地衡量绩效目标,可以科学合理地设定绩效指标,在绩效指标制定的过程中,需要确保指标的技术性以及可行性。现阶段,还没有科学合理地建立起能够融合定性和定量的指标框架,核心指标不够健全,没有达到区别行业、区别领域的效果,这在很大程度上降低了绩效评价结果的准确水平。

2.2.3 绩效监控约束不够到位。当前一些部门和单位以敷衍了事的心态去实施绩效监控,对在执行中存在问题的项目,缺乏对引发问题的原因进行深入的分析研究,而且整改措施力度不够,起不到相应的效果。

2.2.4 没有充分应用绩效评价结果。这主要表现为没有足够的绩效激励以及约束作用,导致绩效评价结果应用起不到应有的效果;此外,没有健全完善绩效评价结果和预算安排以及政策优化调整的关联程度,单单处罚一些绩效评价效果不好的项目是起不到应有的效果的,还要奖励一些绩效评价结果比较哈偶的项目;预算绩效评价结果缺乏严格的问责手段,这在很大程度上降低了绩效评价结果的严肃性和权威性,也导致了绩效评价结果得不到很好的应用效果。

2.2.5 绩效管理信息化程度不够强。预算绩效管理工作还主要依赖于传统的方式方法,信息化水平不能完全满足现阶段开展预算绩效管理的实际要求,很多信息数据并没有通过信息化手段进行互联互通,其中包括预算绩效、项目收支等内容,此外,政府和部门单位的财务资产信息也没有通过信息化手段进行互联互通,这在很大程度上降低了预算绩效管理的效率水平。

2.2.6 第三方机构工作质量不够高。目前第三方机构缺少熟悉预算绩效管理的专业人员,绩效评价不够规范,形成的绩效管理报告往往质量不高,导致绩效结果应用不够科学合理。

3 建立完善以绩效为核心的预算管理体制机制的对策建议

3.1 明确全面实施预算绩效管理的总体思路

3.1.1 坚持全方位。逐步构建政府、部门和单位、政策和项目“三位一体”的预算绩效管理层级。一是构建政府收支预算绩效管理体系,要在绩效管理中融入每一级政府的收支预算,而且在收入绩效考核方面,要重点对收入质量以及与预期

目标和经济社会的适应性方面进行考核,在吃出绩效方面要重点强调保障民生等方面,以及重大的政策以及项目的落地实施情况。二是构建部门和单位预算绩效管理体系,赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权,结合国家和省重大发展战略、部门和单位职责、行业发展规划,以预算资金管理为主线,从成本效益、管理效益、经济效益、社会效益、生态效益和服务对象满意度等方面,衡量部门和单位整体及核心业务实施效果。三是构建政策和项目预算绩效决策管理体系,从数量、质量、时效、成本、效益等方面,全方位地对预算资金的使用情况进行衡量。

3.1.2 坚持全过程。将预算编制、执行、监督、决算等环节与绩效目标管理、跟踪监控、评价、结果应用等环节充分地融合起来,建立健全预算立项有评估、预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有应用的事前事中事后闭环管理流程。

3.2 提高全面实施预算绩效管理责任意识

3.2.1 不断深化树立预算绩效管理的理念。要采取行之有效的措施来强化对绩效理念的宣传力度,可以通过媒体以及各大网络平台,对绩效管理理念进行深入的宣传报道,从而能够帮助各行各业树立其预算绩效管理的意识;介绍预算绩效管理工作的经验,一些优秀的做法,从而可以帮助彼此进行更好的交流互鉴,从而可以给内部创造一个更好的工作环境。此外,还要不断加强对相关知识的培训,专题讲座等,促使各部门各单位从“要我有绩效”向“我要有绩效”转变,解决预算与绩效“两张皮”的问题,充分发挥预算绩效管理功能,提升部门单位的预算绩效管理质量。

3.2.2 明确划分绩效管理的责任。要不断强化对绩效管理的约束责任,政府和每一个部门都是对预算绩效进行管理的主要,每一位同志都要认真负责起来,党组主要负责同志需要负责本地域内的预算绩效,部门的主要负责同志需要负责本部门的预算绩效,针对于一些比较重大的项目,要实行终身追责制度。

3.2.3 强化绩效管理人才队伍。要不断强化绩效管理的人才力量,充实预算绩效管理人员是党中央、国务院的明确要求,全省各级财政部门、省级各部门各单位及各市、县应高度重视,积极协调绩效管理机构的机构设置、职能设定和人员落实工作,把具有绩效管理专业技术的人员充实到绩效管理队伍中来,确保预算绩效管理工作高质量开展。

3.3 建立与绩效管理一体化的决策机制

3.3.1 在政府决策程序中融入事前绩效评估。对于新设立的重大项目,需要在事前进行绩效评估工作,通过充分应用绩

效评估的结果,能够为政府的决策提供科学依据,从而能够最大程度地让政府决策更加精确,更加可行。在进行事前绩效评估的过程中,可以积极地邀请公众来进行参与,邀请专家以及第三方机构来进行专业的评估,通过拓宽绩效评估工作的渠道,能够最大程度地让事前绩效评估工作更具有科学性、公正性以及权威性。

3.3.2 充分融合部门预算以及事前绩效评估。针对于一些比较重大的项目,在申请预算之前必须要开展绩效评估,并且绩效预算评估的结果是非常重要的考察指标,没有按照相关规定要求进行事前绩效预算评估的项目,亦或是评估结果处于较差水平的项目,不能够将其列入年度预算项目库。

3.3.3 对一些重大的政策以及项目进行动态跟踪评价。针对于一些实施周期比较长的重大项目,需要对其进行全面的跟踪评价,并且还要根据实际情况建立健全相应的调整机制。当重大政策以及项目到期之后,需要对其进行预算绩效评价,要全方位地客观评估政策和项目实施所取得的效果,而且还要将评价的结果在后期的程序中进行应用。

3.4 建立以部门履职为抓手的预算绩效管理方式

3.4.1 强化部门职能引领预算项目的导向。建立“目标与规划—部门职能—工作活动—预算项目”的路径,各部门以职能配置、内设机构、人员编制为基础,对接党委、政府确定的发展规划、工作目标、工作任务,确定本部门需要财政资金支持的工作活动,并排序设置预算项目。

3.4.2 完善部门预算项目分类。按照“总额控制,部门确定,财政核准”的原则,对于一些保障类项目,需要按照相关的规定要求让相关部门行使决定权,对部门内部的公共政策以及相关发展类事业项目进行决策,对所有项目进行全流程的绩效管理,推动评估结果的充分应用。

3.4.3 实施部门整体绩效管理。按照“立足整体,关注重点”的原则,逐步对部门进行整体绩效管理,将所有财政收支全部纳入绩效管理范畴,在着眼全局的基础上,重点关注与部门核心职能紧密相关的重大政策和项目。

开展预算绩效管理是一项非常复杂的工作,但是其重要意义是不言而喻的,能够在很大程度上对财政体制进行变革,推动财政工作能够更加科学化、精细化管理。

参考文献:

- [1]《中华人民共和国预算法》2018,12,29.
- [2]《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发【2014】45号).
- [3]中共中央、国务院《关于全面实施预算绩效管理的意见》(2018),9.