

高职院校构建全面预算绩效管理体系的路径探索

原秋华

(东莞职业技术学院 广东东莞 523808)

摘要:近年来,国家频频出台了支持职业教育发展的各种政策文件,高职院校承担着建设“技能型社会”重任。国家正在逐步加大对高职院校的投入,以期通过财政资金的支持来助推职业教育的深刻改革,培养更多技能型人才。而在党中央、国务院推行全面实施预算绩效管理的背景下,高职院校财政资金的预算绩效管理成为新的热点问题。目前,高职院校尚未建立全面预算绩效管理体系,存在预算绩效意识淡薄、预算编制不够细化和科学、预算执行不够规范等问题。那么,如何构建高职院校预算绩效管理体系?本文基于对高职院校预算绩效管理存在的主要问题进行分析,探索构建全面预算绩效管理体系的相关路径,以期为高职院校的全面预算绩效管理体系的构建,提供有益参考。

关键词:高职院校;全面预算绩效管理;管理体系;路径探索

引言:近年来,国家出台了众多重磅文件支持职业教育改革与发展,以《国家职业教育改革实施方案》为标志,国家投入大量财政资金助推职业教育发展,从上而下产生了各种建设项目,资金量庞大。而如何使财政资金的投入产生应有的效果?这就涉及财政资金绩效管理的问题。2018年,中共中央、国务院出台了《关于全面实施预算绩效管理的意见》,同年财政部颁发了关于贯彻落实《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》的通知(财预〔2018〕167号)。要求所有财政供养单位,要全面实施预算绩效管理,建立健全全面预算绩效管理制度体系。而目前,高职院校的预算绩效管理还处于初级阶段,既粗糙又不成体系,普遍缺乏绩效意识,绩效管理不够规范,财政资金效果无法真正体现出来。基于此,探索构建高职院校全面预算绩效管理体系的路径就有着现实意义。

一、高职院校开展全面预算绩效管理体系改革的意义

2018年《预算法》的再次修改,更加强调要规范政府收支行为,强化预算约束,加强对预算的管理和监督,建立健全全面规范、公开透明的预算制度。这也更加的体现了在我国不断地推进全面的供给侧改革,以及将财税体制改革不断深化的背景上,更加重视对于相关财政方面的现代化制度落实^[1]。2018年国家实施全面预算绩效管理背景下,高职院校应更加充分地遵守我国预算法,提高预算绩效管理意识,建立全面预算绩效管理制度体系。

目前,国家以“双高建设”、“提质培优”、“创新强校”等为抓手,投入大量资金支持高职院校发展。而资金的具体投入是否符合职教目标,资金投入与绩效目标是否匹配,资金管理过程和项目执行过程是否规范,绩效目标达成情况如何等,都需要运用绩效管理思维去回答,构建全面预算绩效管理体系则是重要的解决途径。现行高职院校的预算绩效管理仍然存在一些突出问题,比如绩效理念尚未牢固树立,存在重投入轻管理、重支出轻绩效的意识;绩效管理的广度和深度不足,尚未覆盖所有财政资金,一些领域财政资金低效无效、闲置沉淀、损失浪费的问题较为突出;绩效激励约束作用不强,绩效评价结果与预算安排和政策调整的挂钩机制尚未建立。因此,构建推行全面预算绩效管理的体系,有利于发挥好财政职能作用,按照全面深化改革的要求,加快建立高职院校全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,以全面实施预算绩效管理为关键点和突破口,解决好绩效管理中存在的突出问题,推动财政资金聚力增效,提高人才培养供给质量,实现“教育强国”目标。

二、高职院校预算绩效管理问题分析

在高校的发展过程之中,许多地方的硬件软件以及校园环境的建设和完善等等诸多工作中,都是需要用到大量的财政资金。而高职院校普遍缺乏绩效管理意识和思维,出现了如前所述的重投入轻管理、轻绩效等问题。如果高职院校不对自身的预算绩效管理体系进行完整科学的构建,那么,就很容易导致高职院校的资金使用情

况不够明确和合理,难以实现资金投入的效果目标。

(一)缺乏绩效管理意识,业务部门的预算编制方法缺乏专业性

预算绩效管理是一个全面控制、全方位控制、全过程控制的系统,高职院校所有资源都应纳入预算管理的监控范围。但是,目前高职院校普遍缺乏绩效管理的意识和思维,基本上就是尽量争取资金来建设,但未考虑资金和效果的匹配情况,也未考虑资金投入后是否产生预期的效果目标,也就是只注重“花钱办事”,至于所办之事是否值得、是否达成当初的目标等未进行详细考量,这就出现财政资金投入低效甚至无效的情况。比如,近些年来的高职院校的相关财政业务部门,主要负责在学校的资金管理以及预算编制审核等方面的工作。然而,项目的提出和具体项目预算编制是具体的教学或教辅部门负责,而在这些部门的人员,更加注重项目本身,不熟悉财政资金编制规则和原则,更没有绩效意思和思维,只关注是否有足够的资金完成该项目。因此,他们往往存在高标准编制预算倾向,以及编制预算不够细化、科学,预算编制依据缺乏,导致整个项目的预算编制质量较差。同时,资金审核部门又不了解业务,无法准确提出预算编制的问题,也很难直接指导业务部门进行修改。加上缺乏绩效管理思维,往往就是采取简单的不核减或者核减一定比例的方式审核。这样编制出来的预算必然不够科学,也使得预算投入与绩效目标不相匹配。有时候也往往采用更加传统的“上年基数+增长”的方式,以一种追加的方式,按照比例进行财务审核。因此,没有依照科学的编制方法,做出资金与需求方面的合理分析与匹配,导致资金的使用处于一种盲目的状态,这对于高职院校的综合发展事业方面的保障性也不利。因此,需要大力提高绩效管理意识和思维,以绩效目标为导向,依据科学的预算编制方式,充分考虑投入与产生、产出与效果之间的逻辑关系。

(二)高职院校预算绩效管理不够规范,导致绩效不佳的后果

在高职院校工作人员开展预算工作的执行过程中,是需要通过十分规范的操作来开展的^[2]。然而,由于在预算绩效管理方面出现了问题,导致了项目绩效不佳。主要表现在:1、业务管理不够规范。很多高职院校没有制定本校的绩效管理政策文件,没有按照绩效管理要求填报各种项目绩效信息,在项目执行中也就无法按照绩效的要求操作。另外,很多单位缺乏相关项目管理制度保障,也缺乏项目实施计划性,这就导致很多项目立项后在执行过程中出现大量延期,或者集中赶工的情况,这样不利于项目绩效的实现,也容易出现各种质量问题。2、财务管理的内控制度未建立起来。虽然很多高职院校制定了很多财务管理、资金管控的文件,但是这些文件之间缺乏内在的约束作用,没有形成健全的相互制约、相互支持的内部控制制度。如不同项目使用同一验收标准或验收方法、不同性质的项目使用同一种资金支付标准等,这样就导致很多项目

资金难以支出,影响了资金的使用效率和效果。部分项目资金调整没有严格按照程序操作,资金调整不够规范。专项资金没有严格按照专项资金管理办法使用,部分项目的资金任意调剂使用,资金使用较为混乱等。3、项目验收不够规范。很多高职院校的验收管理较为混乱,比如验收标准不够明确、细化;验收组成人员不明确;验收报告格式不规范等,导致很多项目验收通过了,但实际没有发生应有的效果,或者有些项目实际达不到质量标准,但最终也通过了。项目验收不够规范,这导致了项目质量把控不到位,绩效目标难以实现的不良后果。

另外,很多高职院校没有按照全面预算绩效管理的要求,在申报预算时设定合格的绩效目标和指标,导致预算批复下达和绩效目标设定不同步。这带来的直接后果就是,无法有效评价项目的绩效目标实现程度,也无法在项目实施过程中,对项目的绩效目标实现情况进行有效运行监控,最终可能带来绩效不佳的后果。

三、构建全面预算绩效管理体系的路径

基于以上分析,要真正发挥财政资金支持高职院校发展的效果,必须从项目投入开始到项目结束,建议全过程全方位的预算绩效管理体系。

(一)制定全面预算绩效管理实施办法,构建制度保障体系

各高职院校可以根据国家省市的绩效管理要求,结合本校实际制定全面预算绩效管理实施办法。实施办法要包括所有的绩效管理环节和内容,如事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价(包括单位自评、部门评价和财政评价)、绩效评价结果应用及公开、保障机制等。完善预算绩效管理流程,围绕预算管理的主要内容和环节,完善涵盖绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、评价结果应用等各环节的管理流程,制定预算绩效管理制度和实施细则。建立专家咨询机制,引导和规范第三方机构参与预算绩效管理,严格执业质量监督管理。加快预算绩效管理信息化建设,打破“信息孤岛”和“数据烟囱”,促进各部门业务、财务、资产等信息互联互通。建立绩效管理工作领导小组,将绩效管理和学校的各项业务工作有机结合起来。

另外,要建立健全预算绩效标准体系。各高职院校可考虑建立健全定量和定性相结合的共性绩效指标框架。构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系,实现科学合理、细化量化、可比可测、动态调整、共建共享。绩效指标和标准体系要与基本公共服务标准、部门预算项目支出标准等衔接匹配,突出结果导向,重点考核实绩。创新评估评价方法,立足多维视角和多元数据,依托大数据分析技术,运用成本效益分析法、比较法、因素分析法、公众评判法、标杆管理法等,提高绩效评估评价结果的客观性和准确性,全面构建制度保障体系。

(二)全面提升预算编制业务的专业性水平

由于在预算编制方面的业务中,许多业务人员的专业性不强,主要存在于业务人员对于预算编制的综合认知以及事情的判断不够强,专业水平不高。这就更加需要在高职院校进一步健全预算绩效管理体系的过程中,重视对预算编制业务方面人员的专业水平的提升,让业务人员在不断地规范性工作中,不断地总结新的预算工作经验。一是财务部门应制定预算编制的全套材料,包括预算编制的具体要求,表格填写规范要求,预算编制依据等,指引相关业务人员编制预算。二是对相关业务工作人员进行业务能力提升培训,包括预算法和绩效管理政策规定,预算编制要求及方法,价格测算方法,预算编制技巧等,不断提高预算编制人员业务水平。三是为了切实提高预算绩效管理工作人员的综合业务能力,还可以积极联

动会计事务所、审计师事务所或高校专家,邀请专业讲师来校开展讲座,对我国颁布的预算绩效管理相关政策进行解读,对相关预算编制实务进行讲解,逐步形成长效机制,全面提升业务人员预算编制业务专业水平。

(三)规范预算项目申报和绩效管理过程

我国的预算绩效管理体制越来越健全的现状之下,我国对于高职院校在预算管理方面的要求和标准,也是越来越高的^[1]。要实现资金的绩效,必须规范预算项目申报和绩效管理。

首先,进一步规范预算项目申报流程,还是要从申报审批制度入手,实施多级审批制度,确保对每一项预算项目都能够严格审核直至通过。而对于每一层级的审批工作,负责人在审核完成后要署名或盖章,以保障项目出现问题的时候可以追溯到具体的负责人。通过提高申报流程的要求,可以有效提升各层级审核工作的质量。而对于已经审批完成的项目,还要妥善进行归档保存,根据项目的类别进行编号,方便后期复盘工作时使用。同时,项目预算申报时,需要同时申报绩效目标。绩效目标管理按照权责统一的原则开展,谁申请预算、谁申报目标,谁审核预算、谁审核目标,强化预算责任和绩效责任“双约束”。绩效目标与预算编制同步布置、同步申报、同步审核、同步批复、同步公开。未按规定申报绩效目标或绩效目标审核不通过的,不得纳入财政资金项目库及编列预算。

其次,加强绩效管理过程。一是结合业务特点,制定相关业务管理文件,构建业务管理内部控制制度。如基建类项目的全套管理文件,包括立项、概算、审批、变更程序、监理、验收、结算、财务等环节内容。二是对项目实行绩效运行监控,根据项目实施周期,对周期为一年及以上的项目进行半年绩效运行监控。绩效运行监控采用目标比较法,用定量分析和定性分析相结合的方式,将绩效实现情况与预期绩效目标进行比较,对目标完成、预算执行、组织实施、资金管理等情况进行分析评判。从而及时发现项目实施过程中存在的问题,及时纠正,确保项目绩效目标的实现

四、结束语

综上所述,在“国家大力支持高职教育发展”和“全面实施预算绩效管理”的双重背景下,高职院校出现的预算绩效管理问题不容忽视。国家投入大量财政资金支持职业教育发展,目的是以财政资金为杠杆,撬动职业教育的大发展,为社会经济的发展提供人才保障。而要实现此目的,需要重视绩效意识和思维的培养,需要高职院校构建全面预算绩效管理体系,以绩效为导向,倒逼各项业务活动沿着有利于发挥财政资金效果的轨道进行,从而最终实现职业教育的改革目标。

参考文献:

- [1] 王莉. 政府会计下高职院校预算绩效管理体系的建设研究[J]. 纳税, 2020, v.14;No.284(32):147-148.
- [2] 别道亮. “放管服”改革背景下高职院校政府采购绩效管理研究[J]. 经济师, 2020, No.382(12):65-67.
- [3] 冯海燕. 浅谈高职院校财政专项资金预算绩效管理[J]. 知识经济, 2020, 000(001):167-168.

作者简介:原秋华(1982—),男,汉族,广西桂平市人,硕士,讲师,政府采购管理专业负责人。研究方向:政府采购,绩效管理,经济法。

本文是东莞职业技术学院“政校行企”项目:“茶山镇生活垃圾压缩、运输服务项目绩效评价”(编号:政201808)研究成果。