

边远山区事业单位预算绩效管理的问题及对策

湘西土家族苗族自治州柑桔科学研究所 田金秀

摘要：财政是国家治理的基础和重要支柱，全面实施预算绩效管理是建立现代财政制度的需求。由于各种原因，边远山区事业单位全面实施预算绩效管理存在一些难点。本文简要分析了边远山区事业单位推行预算绩效管理的作用与意义，剖析存在的问题，有针对性地提出建议，以期为推进边远山区事业单位全面实施预算绩效管理提供参考。

关键词：边远山区；事业单位；绩效；对策

全面实施预算绩效管理，是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容。从2000年起，我国开始在预算绩效管理改革领域中探索，二十多年来通过试点、实施、深化，预算绩效管理体系基本形成，预算绩效管理改革取得了一定的成效。国务院先后出台政策，为预算绩效管理体系建设指明了方向；财政部印发文件，为预算绩效管理改革提供了指导；全国各地也分别制定本地区的管理制度，在本地区积极地推进全面实施预算绩效管理。以边远山区湘西自治州为例，近年来先后制定了州级预算部门整体支出绩效自评操作规程、项目支出绩效自评操作规程等，2022年又在州级预算部门开展绩效指标体系建设的试点工作，在推进全面实施预算绩效管理改革中探索出适合本地区的模式。然而，在边远山区事业单位高质量地实施全面预算绩效管理任重道远。

一、边远山区事业单位推行预算绩效管理的作用与意义

（一）提高资金使用效益

通过有效推行全面预算绩效管理，不断强化预算资金支出的效率，能够少花钱多办事、办好事，在增加财政预算资金产出的同时，进一步提高财政预算资金的使用效益。

（二）促进资源优化配置

通过合理推行全面预算绩效管理，既可以减少财政资金的低效投资，又可以避免财政资金的重复浪费，还可以盘活大量的闲置资产，让国有资产高效运转，保值增值，对财政资源的优化配置真正起到促进作用。

（三）提升政府治理效能

财政是国家宏观调控的重要手段之一，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。因此，通过有效推行全面预算绩效管理，能够持续提升政府治理效能。

（四）树立事业单位良好的社会形象

一方面，通过规范预算编制、预算执行和预算监督，单位的每项开支都能找到明确流向，从而有效杜绝资金使用过程中违法违规行为，切实维护事业单位的信誉及良好的社会形象。另一方面，通过全面实施预算绩效管理，将有限的资金用在最需要的地方，资金支出得到合理控制，让资金的使用效益最大化，推动单位可持续发展，也必将赢得社会的赞誉和肯定。

二、边远山区事业单位预算绩效管理存在的问题

边远山区事业单位在预算绩效管理中存在一些问题，主要表现在基础薄弱、指标错位、体系缺失、运用乏力等方面。

（一）预算绩效管理基础薄弱

一是思想认知不足。长期以来，在边远山区事业单位中普遍存在“重资金使用、轻绩效管理”的思想，往往只重视资金支出的合法性、合规性，而对资金是否按照制定的目标使用、使用的效果如何不加以重视。对财政预算绩效管理的重要性认知不够，认为预算绩效管理工作和其他部门不存在任何关系，只是财务部门的工作。

二是人员素质不高。在边远山区，大多数事业单位预算绩效管理工作大多由财务部门牵头。然而，受人员编制等影响，财务人员由非财务专业人员兼任，财务专业素质参差不齐，不熟悉预算绩效管理工作，自然难以达到理想的工作效果。

三是经济环境不优。受地理位置、交通条件等因素制约，边远山区发展较落后，经济欠发达，财力较困难，在年初往往不能做到足额安排预算，资金保障难以到位。

（二）预算绩效管理指标错位

一是指标设置不科学。绩效目标的设置是否科学、

规范影响绩效的事前评估、事中监控和事后评价。它是整个预算绩效管理工作的起点。边远山区事业单位财政预算支出具有一定的特殊性,在绩效目标指标设置上,很难形成统一的格式。因此,在实际工作中往往以工作内容代替目标,绩效目标和指标设置既不科学也不规范,指标值也不够合理。

二是绩效目标不清晰。绩效目标是预算支出绩效评价工作的一项重要指标,财政预算支出绩效评价工作成果的好坏取决于绩效目标设定质量的高低。然而,部分单位绩效目标设置不清晰,没有有效区分长期目标与年度目标,未细化、量化绩效指标,无法通过绩效评价科学评价事业单位的预算支出,对绩效评价结果的客观性、真实性就会产生一定影响。

三是审核把关不严格。绩效目标编制审核把关力度不够。按照现行的预算绩效目标编报流程,经办人员在财政预算管理一体化系统中编制绩效目标后,直接提交报送给财政部门审核,系统里未设置本单位的审核权限,也未设置主管部门的审核权限。而财政部门无法全面掌握各个单位的情况,审核流于形式,审核把关难以到位。

(三) 预算绩效管理体系缺失

一是制度不完善。部分事业单位预算绩效管理制度不完善,没有建立健全权责清晰的分工机制,导致内部职责不清,不便于预算绩效管理工作的顺利开展。

二是体系不健全。未健全绩效目标指标体系、绩效运行监控体系、绩效评价指标体系和绩效管理奖惩体系等,绩效管理很难有效监督资金分配、使用、流动等方面情况,也很难有效评估和分析预算绩效编制、执行等情况。

三是监控不到位。绩效预算管理往往存在“重执行、轻监管”的现象,加之绩效运行监控的范围、标准和内容等不够完善,对绩效运行缺乏有效的监控机制,在预算执行的过程中难以监控到位。

(四) 预算绩效管理运用乏力

一是刚性约束不够。没有建立健全预算绩效评价结果与预算资金安排、政策调整相结合的约束机制。在编制预算阶段,没有做到预算绩效目标与预算编制的真正融合;在执行预算阶段,没有做到绩效运行监控与预算执行的真正融合,没有取消使用效率低下的资金项目,没有调整交叉重复的政策和项目。

二是管理措施不力。没有采取强有力的管理措施,对于预算执行进度较慢的项目,未及时给予预警提醒并要求整改;对安排的项目没有发挥效益的,也未在次年预算中取消此类项目;对绩效评价中发现的问题,未及时督促整改到位,没有起到以评促管的作用。

三是示范效应不强。由于没有建立健全预算绩效管理机制,事业单位是否实行预算绩效管理都是同样的状况,预算绩效管理“领头雁”的作用难以发挥,起不到示范的效果。

三、推进边远山区事业单位预算绩效管理的对策

(一) 打牢管理基础

首先,强化思想认知。预算绩效管理的前提条件是绩效理念能够深入人心,因此,牢固树立预算绩效管理的思想,在抓好绩效管理政策宣传、学习的同时,还要强化单位领导和干部职工的绩效管理主体意识。

其次,提升人员素质。一方面加强预算绩效管理工作的力量,补充专业的技术人才;另一方面加强理论知识、业务技能培训。可以采取“请进来”的方式,邀请专家来到本单位对人员讲授预算绩效管理政策方法;也可以采取“走出去”的方式,组织人员到外地学习预算绩效管理先进经验,不断提高人员素质和业务水平。

最后,优化管理环境。全面实施预算绩效管理,有助于推进国家治理体系和治理能力现代化,也有助于加强财政管理现代化。边远山区受传统观念、制度机制等方面的制约,在推行全面实施预算绩效管理中存在不少困难,为此,从思想认知、制度保障和运行措施等入手,打造良好的管理环境。

(二) 科学设定目标

绩效目标的内容包括预算资金的预期产出、预期效果、服务对象满意度和成本控制要求,并以适宜的指标予以细化、量化。

一是预期产出:包括提供公共产品和服务的数量目标、质量目标、时效目标和成本目标等。

二是预期效果:包括经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响等。

三是服务对象满意度:即服务对象或项目受益人的认可程度。

四是成本控制要求:即达到预期产出所需要的成本资源。

绩效目标的设定是预算绩效管理的基础,因此,在预算的编制环节必须不断突出预算绩效目标导向,把好源头关口,科学精准编制预算。在编制年初预算时,科学合理设置年度整体绩效目标,综合考虑单位职能职责和年度工作计划。对于新出台的重大政策和重大项目,根据资金的用途来设置项目绩效目标,并且与预算的评审、项目的审批等有机结合,开展事前评估绩效目标。绩效目标的内容必须全面、完整,绩效目标的指标必须细化、量化,具有明确的评价标准,便于操作。以设置某业务专项资金项目支出绩效目标为

例,该资金未涉及的绩效指标就不需要设置,如社会成本指标等。

(三)健全监控体系

对绩效运行做到有效的监控是预算绩效管理的有力保障。因此,不断加强预算绩效运行的监督,健全监控预算资金绩效运行的体系,完善管理预算资金用款计划的制度,在预算执行的过程中有效监控预算资金的执行进度和绩效目标的实施程度。突出加强重大政策和项目的绩效监控,并依照项目完成进度和绩效情况实时拨款,确保项目支出如期保质保量实现预算绩效目标。

(四)强化结果运用

预算绩效管理的最终目的是预算绩效评价结果可以得到充分运用。因此,高度重视预算绩效评价结果的运用,将绩效评价结果作为改进单位内部管理和完善单位内部相关制度的一项重要依据。

第一,在财政部门层面。根据实际需求组织预算部门的财务人员、业务人员抽查和评审绩效自评工作质量,通报抽查和评审结果,结合预算执行审计、专项审计、经济责任审计等展开工作。绩效自评结果与下一年度部门预算、转移支付资金安排等相结合,对绩效管理好的事业单位和项目予以重点保障,对绩效管理差的予以扣减预算。

第二,在单位内部层面。建立健全奖惩分明的内部管理权责机制,在考核评价体系中纳入预算绩效管理的结果,与责任人的奖惩和职务、职称晋升等挂钩,真正责任落到实处。

第三,在社会公众层面。按照“谁组织评价、谁负责公开”的原则,在财政预决算公开管理平台及本单

位门户网站上依法依规、主动公开绩效评价结果,自觉地接受社会公众监督。

四、结语

综上所述,边远山区事业单位推行全面实施预算绩效管理,虽然存在一些问题,但这不能成为难以全面实施的借口。只有不断强化预算绩效管理的主体责任,健全预算绩效管理的制度,完善预算绩效管理的体系,提升预算绩效管理水平,努力克服预算绩效管理中存在的问题并采取切实可行的措施,把绩效管理与财政预算有机结合,规范资金的使用流程,充分发挥资金的使用效益,稳步实现预算和绩效管理的高质量融合发展,从而为边远山区事业单位健康稳定和可持续发展保驾护航。

参考文献:

- [1]财政部.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[Z].2018.
- [2]年涛.科研事业单位预算绩效管理应用研究——以A研究院为例[J].财会学习,2020(24):77-78.
- [3]山雪艳.政府预算绩效评价及其影响因素:基于公共价值理论的实证研究[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020,59(04):68-77.
- [4]王薇.浅析行政事业单位财政项目支出绩效评价[J].中国集体经济,2020(08):74-76.
- [5]于志刚.青岛市财政预算绩效管理研究[D].青岛大学,2017.

作者简介:田金秀(1970),女,湖南省龙山县人,高级会计师,研究方向为行政事业单位财务管理、内部控制建设、预算绩效管理。