

政府单位预算绩效管理的难点与对策探讨

李 洁

(宁乡市财政局,湖南 宁乡 410600)

摘 要:预算绩效管理是政府绩效管理重要组成部分,在提升财政资源使用效率方面发挥重要作用。本文首先针对全面实施预算绩效管理政策的提出展开详细分析,明确了我国对政府预算绩效管理的高度重视;其次详细探讨当前政府单位绩效管理实施情况与主要难点,并提出了政府单位预算绩效管理的几点对策,以期可供参考。

关键词:政府单位;预算绩效管理;政策;难点;对策

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.12.059

1 引言

全面实施预算绩效管理是党中央、国务院作出的顶层设计和重大部署,是财税体制改革深化的重要内容。近几年,受经济下行压力、政策性减收等影响,如何提高资金的使用绩效,用有限的财力为老百姓办更多的事,成为各级政府的治理难题,也考验着财政部门的管理智慧,相应的对政府单位预算绩效管理提出了更高的要求。

2 全面实施预算绩效管理政策的提出

全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系与治理能力现代化的要求,是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键措施。21世纪初,我国开始预算绩效管理的探索,特别是党的十八大以来,按照党中央国务院的决策部署,预算管理改革步伐明显加快;而在党的十九大又对深化财税体制改革进一步作出重要部署,提出预算制度要标准科学、全面规范透明、具有约束有力,各地方政府要全面实施预算绩效管理。2014年新修订的《中华人民共和国预算法》明确提出了讲求绩效的原则,并对绩效管理作出了一系列制度设计和安排。财政部部长刘昆在十三届全国人大二次会议新闻中心就“财税改革和财政工作”的相关问题回答中外记者提问时指出:“要全面深化财税体制改革,特别是要全面实施预算绩效管理,将预算绩效管理贯穿预算编制执行全过程,加快预算执行进度,做好预算绩效监控,更好发挥财政资金作用”,加强预算绩效管理已是现代财政管理的大势所趋。

2018年9月,中共中央、国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》,明确指出要加快建成科学规范的全过程、全方位、全覆盖预算绩效管理体系。这一重大战略部署的提出既有力回应了传统预算时代面临的突出问题与主要挑战,也进一步推动我国政府治理模式和预算管理方式进行深刻变革与重构。2020年10月,再次修订的《中华人民共和国预算法实施条例》正式实行,强调“将绩效管理实质性嵌入预算管理流程,加强绩效结果应用”,这对预算绩效管理做了更明确的要求。2021年4月,国务院《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》中再

次提及“推动预算绩效管理提质增效”。由此可知,实行预算绩效管理,有助于提升国家治理体系和治理能力,有助于优化财政资源配置,推动政策落地见效,实现现代财政制度。目前,我国预算绩效管理已经构建了较完善的顶层设计,但在具体实施过程中,特别是落实到州市级政府层面,仍然离不开“摸着石头过河”,对此必须不断探索政府单位预算绩效管理中面临的重难点问题,并提出相应的对策,使预算更好服务经济社会高质量发展。

3 当前政府单位绩效管理实施情况与主要难点

3.1 政府单位绩效管理实施情况

预算绩效管理工作本质是预算管理,包含绩效计划(目标)与实施、绩效考核(评价)、绩效反馈与改进、评价结果应用,核心是评价结果的应用。目前,我市政府单位绩效管理实施情况如下:

3.1.1 制度框架已基本形成

目前以市人民政府名义发文的有两个:即《关于全面推进预算绩效管理的意见》《宁乡县财政支出绩效评价结果应用管理办法》,以局办名义发文的有《宁乡县预算绩效管理目标管理办法》《宁乡县财政支出绩效评价操作规程》。制度的建立为构建全过程预算绩效管理夯实了基础。

3.1.2 有序推动工作的进展

当前绩效目标的前置审核目前由绩效科进行。项目完成绩效评价采取了财政综合评价和委托会计师事务所评价的方式,绩效管理科对中介评价的项目进行把关,并组织人员开展了财政综合评价工作。如对“购房补贴”项目开展了政策性的重点绩效评价;对政府BOT/TOT项目如“污水处理”“固体废弃物处理”等项目开展了中期评价;对乡镇(街道)及县直单位的多个项目开展了项目完工评价和部门整体评价。评价方式上采取了部门整体评价、整体项目评价、重点项目评价、重点因素评价方式。

3.1.3 我市绩效管理取得的部分成效

(1)削减了部分多余预算支出,节约了财政资金。如通过前置审核,核减环保局的禽畜污染防治经费70万元,将重点乡镇和司法所化解信访问题和矛盾纠纷专项

补贴项目从 220 万元核减至 140 万元。

(2)对部分单位的内部管理提出了建议。如建议城管局广告拆除经费进行财评审核;发现环卫垃圾装载工具重量标准不准确的问题,提出需重新测算作为计重依据的建议;建议及指导原公路管理局、原市政建设公司等基础工程建设的单位加强财务内控、健全资金及物资的收付存管理;建议黄水局捋顺本级和所属二级单位之间的资金拨付关系及规范处险项目的合同管理。

3.2 政府单位绩效管理实施主要难点

3.2.1 绩效指标设置方面

一是绩效评价指标设置。绩效评价关系到绩效评价结果的科学性和公正性、实用性。如何科学合理的确定绩效指标是实践中要解决的重要问题,也是绩效管理中公认的技术难题。现阶段我们还处在摸索阶段,力图设计相对科学合理的指标体系。评价指标主要包含项目投入、实施保障、产出和效益这三个方面。每个项目都有不同的特性,评价时需对每个项目分别设定个性评价指标。这样一来,在指标设置环节,评价与被评价双方的意见往往存在不一致。指标设置有难度,对于评价结果与被评价单位达成共识同样有难度。如评价信贷投放奖项目时,双方对评价报告的意见分歧较大,为此开了三次意见交流会。

3.2.2 个别部门存在抵触心理

预算单位作为支出责任主体,绩效管理工作主体意识虽有增加,但个别部门尚未消除抵触心理,绩效理念、责任观念有待进一步强化。财政预算为解决基本支出年初预算编制不完整的问题,采取过渡办法,将项目支出划分成一般事务性支出和项目化支出,且对一般事务性项目资金未严格限定用途。个别单位为了规避绩效监管、方便资金支出,想方设法争取将项目设为一般事务性支出性质,导致基本支出和项目支出界线不明,不能清晰、完整呈现项目的实际情况。

3.2.3 专业力量配置滞后

绩效管理的实施要求有一支能熟悉制度框架、了解政策规定并运用现代化手段处理业务的专业化程度较高的队伍。专业人员的匮乏不仅反映在财政部门 and 部门预算单位,也反映在参与预算绩效管理的中介机构。

3.2.4 评价结果应用机制有待健全

近年来,我局制定了绩效评价操作规程,也尝试了不同的绩效管理方式,但由于上层管理体系的建立正在逐步完善当中,实施过程中,难免出现各种难以施行的情况。评价面仍较窄、评价结果应用停留在反映情况和问题的层面,暂未形成评价结果与预算安排充分相结合机制。

4 政府单位预算绩效管理的几点对策

4.1 理顺绩效管理 workflow

业务科室在审核单位资金申报时,实际就是一个绩效管理前置的过程,业务科室对各单位系统性的资料信

息掌握得更清楚、更为全面。在当前绩效管理信息系统未搭建完善的情况下,建议将绩效目标申报的审核环节放在各业务科室,以申报绩效目标的方式明确支出目标、强化单位管理责任。绩效管理科室作为综合管理科室,与业务科室共享相关资料,根据项目情况,实施全过程动态管理。即协同业务科室或独立开展事前的绩效调研、事中的绩效跟踪,以及项目完成绩效评价,综合对单位项目支出进行考评,对评价结果应用。这样既简化了单位申报资金的审核流程,又提升了工作的实效。

4.2 对多头补贴、重复补贴问题的解决建议

(1)建立被补贴单位名录。目前补贴款通过各预算单位的指标,支付至被补贴单位,虽然在预算执行系统中可以查出每一家接受补贴的单位的补贴情况,但数据分散,查询工作量大。将名录的建立标准化,一个工商登记一个名录,包含名称、工商五合一代码、法人代表、股本结构、重要关联企业等情况。名录由业务牵头的某一综合科室(如预算科)建立,五个业务科室实行内容共享。

(2)主管部门单位在审核补贴对象时,需要接受补贴单位填报含近三年(含本年度)已接受何种补贴、预计能申报到的各级补贴、纳税情况、投资额、诚信承诺等内容的表格。职能部门对接受扶持的产业项目严格把关,充分沟通信息,按国家政策给予适当安排,避免对项目重复交叉补助,促进市场主体良性竞争。

(3)制定补贴文件时,可作出对于多头补贴、重复补贴及对关联企业的叠加补贴的禁止性细则。

4.3 内部提高专业素质,外部借力第三方中介

预算绩效管理开展的优劣关键取决于队伍建设。一是充分整合多方力量,集中业务骨干充实财政预算绩效管理队伍;二是完善业务培训制度,通过组织培训、工作调研、业务交流、学习考察等形式,对财政部门预算绩效管理机构和预算单位相关人员开展多层次的业务培训,提高预算绩效管理理论和政策业务水平。

在进行前置审核、绩效运行监控以及完成绩效评价时,可委托第三方中介机构独立评价或参与财政综合评价调查。

4.4 做好专项扶贫资金的绩效管理

对于专项扶贫资金的绩效,明确业务科室对绩效目标及绩效自评的指导填报,绩效科审核目标、开展现场评价。

4.5 拓展预算绩效管理实施对象

从政策和项目预算为主向部门和单位预算、政府预算拓展,逐步上升到宏观层面,进一步试点财政政策评价,挖掘财政资金潜力,优化资源配置,调整财政存量资金结构,让有限的资金发挥出更大效益。

4.6 充分运用评价结果

评价结果应用是绩效管理工作的落脚点,是提高绩效管理的公信力的决定因素,绩效目标导向的预算绩效

评价基本流程如下图 1 所示。影响评价结果应用的原因主要是应用机制处于软约束状态以及评价报告本身的质量问题。

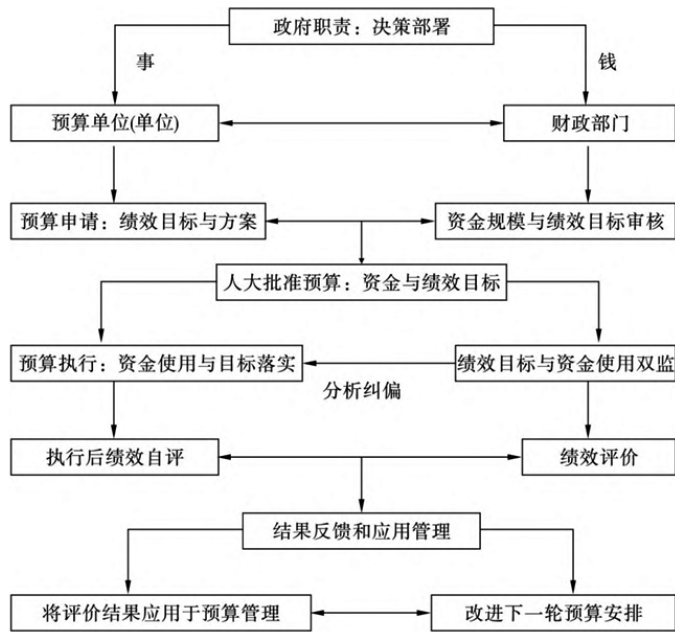


图 1 绩效目标导向的预算绩效评价基本流程

4.6.1 完善结果应用机制

(1)逐步推进绩效公开:重点绩效目标评审、绩效跟踪结果、财政重点评价及整体支出评价等结果在财政内部全面公开,逐步在财政和预算部门网站上公开绩效自评报告和重点项目绩效评价报告。(2)充分应用评价结果:事前评审结果在当年度项目预算安排上予以应用;过程跟踪监控结果与预算执行动态监控系统相结合,在预算执行过程中予以应用;对事后评价项目,及时追责问责,评价结果在下一年度年初预算中予以应用。(3)强化绩效管理工作考核:通过考核机制促进预算部门增强绩效管理的主体意识,通过预算绩效管理问责提高预算绩效

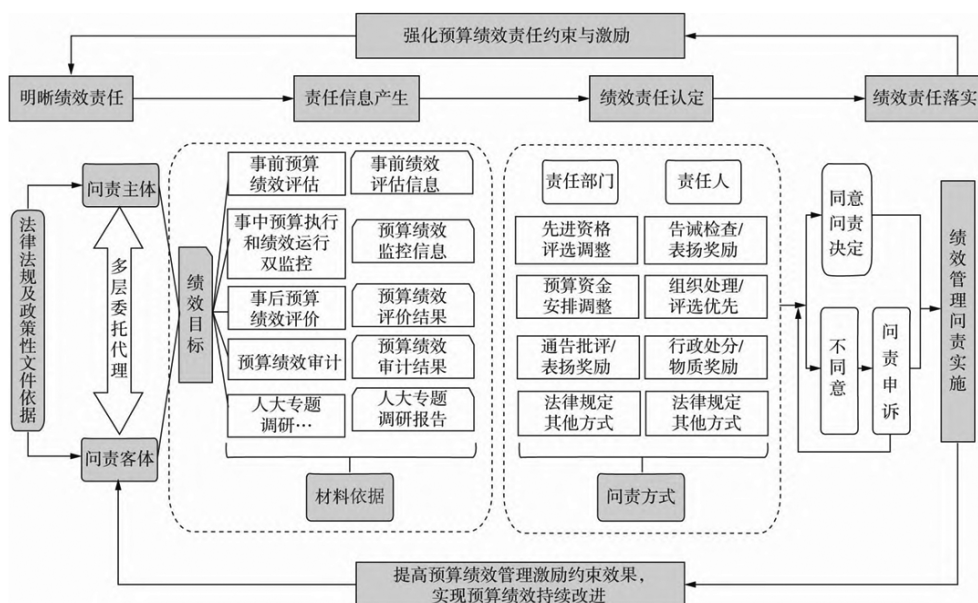


图 2 预算绩效管理问责作用机理路线图

责任约束和有效激励,从而不断提高预算绩效,如下图 2 所示为预算绩效管理问责作用机理路线图。

4.6.2 加强评价报告质量的管理

提高评价报告质量,改进评价报告的撰写方式。绩效评价不仅要体现项目是否达到预期目标、设定指标分值便于对单位进行考核管理,更重要的是发现问题、分析问题和提出解决问题建议。从定性和定量方面,条目式列出发现的问题、作出分析、提出可落到实处的建议,与内部科室及相关管理部门共享评价结果,并且参与到预算编制工作中,为决策提供辅助和参考依据。

5 结束语

综上所述,在经济转型及财政收支矛盾加剧的背景下,推进预算绩效管理是必然趋势,就是要将绩效理念融入预算管理的全过程,以建立“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”的预算绩效管理机制。政府部门需要从多个角度出发,重视财政预算绩效管理工作内容,提高绩效管理工作水平,完善绩效评价机制,实现现代化的发展,提高管理意识,推动政府部门工作水平的提升。

参考文献

[1]何文盛,蔡泽山.新时代预算绩效管理推进国家治理现代化的多元维度审视[J].上海行政学院学报,2018,19(03):4-14.
 [2]陈治.国家治理转型中的预算制度变革——兼评新修订的《中华人民共和国预算法》[J].法制与社会发展,2015,21(02):89-104.
 [3]何文盛,蔡泽山.中国地方政府预算绩效管理改革的组织机制重构——基于 CGRs 理论的分析[J].行政论坛,2020,27(02):50-57.
 [4]曹堂哲,李方旺.基于预算绩效的政府战略性绩效管理新形态——问题、逻辑与实施路径[J].兰州大学学报(社会科学版),2019,47(05):61-70.
 [5]包国宪,张蕊.从“预算绩效”到“绩效预算”——我国预算绩效评价回顾与展望[J].兰州大学学报(社会科学版),2019,47(05):52-60.
 [6]盛明科.中国政府绩效管理的研究热点与前沿解析——基于科学知识图谱的方法[J].行政论坛,2017,24(02):47-55.

作者简介:李洁(1986-),女,汉族,湖南宁乡人,本科,中级会计师,研究方向:预算绩效管理和非税收入征管工作。