

内控视角下行政事业单位预算绩效管理的优化

王 婧

(忻州市财政局,山西 忻州 034000)

摘要:预算绩效管理是国家财政体制改革的重大举措,它的有效实施关系到财政资金能否高效使用、资金分配是否公平,是各级预算单位提高预算资金管理水平的一个重要保证。预算绩效管理的主要对象就是使用财政资金的行政机关与事业单位,通过开展预算绩效管理后,可以防止财政资金被浪费,提高预算支出使用效益,达到对财政资金有效监督的目的。本文在通过对行政事业单位绩效管理存在问题进行分析的基础上,提出加强预算绩效管理的若干措施。

关键词:预算绩效;内控制度;战略目标;预算支出

[DOI]10.12231/j.issn.1000-8772.2022.30.056

1 概述

内部控制是指行政事业单位为实现自身的社会效益和经济效益,在经济与业务活动中制定的统一的行为规范及操作指南。事业单位在执行内部控制制度过程中,应坚持以《会计法》《预算法》《政府会计准则》等财经法律法规为依据,结合自身经营管理特点与需求,建立起科学、高效的内控制度,以保证内控制度具有可行性。在新的形势背景下,事业单位内控制度应保持与事业单位长远战略规划目标一致,切实地发挥内控制度的作用,确保事业单位战略目标最终实现。目前,除了个别自收自支型的事业单位外,事业单位的经费保障主要依靠于同级财政部门开支,正是由于经费来源的单一性、固定性,使得一些事业单位容易忽视财务管理的重要性。例如,一些事业单位不够重视预算管理、绩效考核、会计核算等工作,使得事业单位出现预算超支、会计核算混乱等情况,不利于事业单位稳定发展及公益事业单位服务质量的提升。因此,事业单位应抓住财政体制改革契机,在内控视角下分析出行政事业单位预算绩效管理存在的问题,采取恰当的措施加强行政事业单位预算绩效管理。

2 行政事业单位预算绩效管理存在的主要问题

预算绩效管理是政府绩效改革的要求,它不仅是对预算方法上的改革,还是政府管理理念的转变。目前,虽然越来越多的行政事业单位开始关注预算绩效管理工作,但从目前行政事业单位预算绩效管理情况来看,还存在一些问题需要单位领导重视起来,并采取恰当的方式解决这些问题,从而保证行政事业单位健康发展。

2.1 预算单位缺少必要的绩效管理意识

许多行政事业单位在开展绩效管理工作时,都会根据财政部门出台的相关制度与文件进行操作,而在实际的工作中,由于财政专项资金在项目上存在众多性、使用范围广泛性等特点,造成绩效管理工作较为复杂。同时,一些公益性的事业单位在使用财政资金过程中,由于资

金的来源全部为财政部门,一些事业单位工作人员对财政资金使用、预算编制、绩效管理的意识较为淡薄。例如,个别行政事业单位错误地将绩效管理认为是阻碍资金支付、增加工作量的一项工作,在具体执行绩效管理时存在一定的抵触心理。此外,一些行政事业单位内部业务部门与财务部门、人事部门之间没有强化沟通与协作,没有积极参与绩效管理工作。

2.2 绩效管理机制不够健全

行政事业单位开展预算绩效管理的目标就是规范行政事业单位预算管理工作、资金支付工作,通过良性循环来不断规范行政事业单位预算资金使用及提高财政资金使用效率。而在目前,一些行政事业单位虽然建立了绩效管理机制,但机制本身与本单位实际情况存在脱节问题,无法有效发挥财政资金监控与考核作用。一是绩效管理机制中没有明确业务部门相关职责,难以对内部关键岗位进行有效的监管,造成预算管理混乱。二是在绩效管理的指标设计过程中,一些财务人员没有根据预算单位实际机构设置、财政体制改革等方面的特点,直接将其他单位已经制定好的制度作为本单位绩效考核指标,造成指标与实际情况存在一定的差异,使绩效管理工作难以发挥作用。

2.3 预算绩效管理目标的规范性有待提升

在制定预算绩效管理目标之前,工作人员必须要正确地认识到目标所包含的内容,包括整体的支出目标以及项目支出目标,又包括年度的绩效目标和中长期的绩效目标。但是实际上,在编制绩效管理目标时,一些事业单位并没有将目标覆盖到单位的所有产出内容,也没有制定中长期的绩效目标,进而影响了预算绩效目标的指导性,影响了管理效果。事业单位的预算绩效管理对象,应当包括单位所有的可支配预算资金,所以一般是由资金申请部门来编制绩效目标,然后再向财务部门进行递交和审批,从而确保预算绩效目标的合理性和规范性。但

是实际上,一些事业单位的预算编制存在不完整的问题,存在着代报代编的现象,影响预算目标的合理制定,也影响绩效目标的执行效果。同时在编制预算绩效目标时,会存在目标不够细化和量化的现象,所编制的目标较为笼统,并且难以量化衡量,不利于绩效目标的实现。

2.4 预算绩效评价结果运用不足

在开展预算绩效管理工作中,部分事业单位并没有充分地利用预算绩效评价结果,难以发挥出绩效评价的作用。第一,绩效评价结果的反馈机制不够完善。评价人员在完成绩效评价工作后,并没有及时将评价的结果反馈给单位人员,导致单位以及职工都难以发现自身工作存在的问题,进而影响工作的改进和优化,影响事业单位内部管理水平的提升。第二,未制定完善的激励机制,一些事业单位并没有加强预算绩效评价结果和激励机制之间的结合,导致绩效评价结果的激励性不高,难以促使职工在绩效评价中积极参与和配合。第三,事业单位需要进一步完善预算绩效问责机制。虽然当前大多数事业单位都制定了相关的资金问责原则,但是在实际问责当中,依然存在着一定的难度,较难落实资金问责,例如一些单位没有制定详细且具有可操作性的资金问责细则,难以压实资金管理责任,进而影响了预算绩效管理工作的开展。

3 加强行政事业单位预算绩效管理的措施

建议行政事业单位可以通过以下对策,对预算绩效管理予以强化:

3.1 事业单位应树立正确的预算绩效管理意识

早在2018年,国务院、财政部就印发了预算管理绩效管理相关意见等政策文件,这给地方政府、财政部门、预算单位实施、执行预算绩效管理提供了政策依据。政策的出台已经要求各级行政事业单位要摒弃传统只重视预算编制,忽视预算执行的管理模式,要将绩效管理结果作为考核干部、工资绩效发放的重要标准。因此,行政事业单位应在内部广泛地宣传预算绩效管理工作的作用,通过参加财政部门业务培训、印发文件等方式督促基层单位执行预算绩效管理制度,并给予绩效管理工作必要的重视。同时,以预算管理部门和人力资源部门作为预算绩效管理的牵头部门,在其他业务职能部门的积极配合下开展预算考核工作,并通过打通信息沟通渠道、推进业财融合等方式加强各部门之间的联系,为预算绩效管理工作的创造良好的环境基础。

3.2 落实预算单位绩效管理主体责任

行政事业单位应进一步明确其在预算绩效管理中的职责,将行政事业单位一把手作为第一责任主体,在内部成立预算绩效管理委员会,由单位内部各业务部门出任小组成员,并通过建立机构运行机制来明确各个业务部门工作内容与目标,将预算绩效管理目标层层下达

至不同业务部门,督促业务部门工作人员积极参与到预算绩效管理工作中。同时,行政事业单位应对不同财政专项资金明确相应的责任人,对重大项目的责任实行绩效终身责任追究制。财政部门要加强对预算绩效管理工作的组织协调,积极开展业务培训,宣传绩效理念,进一步增强行政事业单位对预算资金使用的绩效意识。

3.3 进一步创新预算单位绩效管理模式

行政事业单位为了最大限度发挥预算绩效管理工作的作用,应不断探索、创新预算绩效管理模式与方法。一是对原有项目库与预算定额进行相应的修订、调整,并适当引入零基预算、弹性预算等预算编制方法,通过多元化的预算编制基础来强化行政事业单位预算管理工作。不仅要不同部门、不同项目的业务量作为预算编制的基础与定额,还要强调集体审批、可行性分析、论证等内部控制程序在预算绩效管理中的地位,促使预算项目合规、高效。同时,行政事业单位应根据年初制定的预算总目标编制预算方案,并将目标层层分解到基础支出与项目支出,并在编制项目支出预算时广泛地收集各个业务部门对于预算编制的有关业务数据、上年决算数据,通过分析、整理,以此作为编制预算、调整预算的重要基础,保证预算方案更加可行、科学。二是行政事业单位应建立起科学、规范的公共服务标准体系,将预算绩效管理作为目标与出发点,考虑自身所承担的社会公益职能性质与特点,通过建立服务标准数据库,按照财政部门专项资金管理办法、国库集中支付改革要求,制定相应的资金支付流程与制度,通过制度明确各个单位、业务部门在预算绩效管理中的具体职责。此外,行政事业单位还可以充分利用管理会计功能,让管理会计人员参与到成本控制、目标成本管理以及预算管理等工作环节中,发挥管理会计的前瞻性作用,为预算绩效管理提供更加可靠的信息依据。

3.4 建立科学、健全的预算绩效管理指标体系

行政事业单位在开展预算绩效考核工作时,考核指标的科学、规范是决定绩效管理工作作用能否发挥的重要因素。因此,行政事业单位在建立预算绩效考核指标体系时,应根据不同资金支出阶段、不同项目支出编制考核指标,要将行政事业单位的社会效益、环境保护、经济效益等突出公益性质内容作为考核主要指标。例如,以某事业单位为案例,在设计绩效考核指标体系时,可通过以下几方面的考核,反映本单位预算执行与社会公益效益情况:一是对事业单位财政资金使用情况进行评价,以业务部门所消耗的实物作为考核标准,以其他财务指标作为辅助指标,真实地反映本单位在运营过程中的支出与成本管理情况。二是对事业单位财政拨款收入、经营收入等内容进行收入指标考核,考核时应将本单位业务与财务指标均作为重要考核内容,以真实地反映本单位业务收

人能力与预算指标完成情况。三是在对事业单位的投资部门进行考核时,应以利润、现金流入等财务指标为主,相关业务数据指标作为辅助考核,这样能够真正地反映事业单位投入与产出的经济效益。在对以上指标进行考核、分析时,事业单位可以适当采用BSC评价法,从学习、发展、效益、预算等几方面综合对指标进行考核、细化,并将非财务指标、定量指标引入到考核体系,从综合性的角度对事业单位预算管理与执行进行绩效考核。例如,在预算与财务方面,可将指标分为收入完成率、流动资金比率等指标,社会效益维度将考核指标细化为服务满意度和社会影响度,业务维度将考核指标细化为预算精准率、预算差异率、预算反馈及时性等,学习成长维度则可以将考核指标细化为工作人员培训费用、服务技术增长率和技术人员满意程度等。

3.5 建立完善的预算绩效管理制度

预算绩效管理是确保预算指标执行的重要保证,行政事业单位应建立、健全预算绩效管理体系,为预算指标的执行提供制度保障。首先,行政事业单位应根据自身实际情况、地方财力及经济发展要求,合理地编制重大项目支出预算,细化项目预算支出,并针对项目支出编制可以量化的考核指标与目标。其次,为了确保绩效考核工作落实到位,行政事业单位应落实责任主体,将指标层层落实到每个业务部门、项目部门,督促其认真地配合财务部门开展绩效考核工作,并对在预算管理中失职工作人员给予相应的惩罚。再次,行政事业单位应积极地接受同级、上级财政部门有关预算考核监督检查,并根据反馈结果,将自身预算数据与信息录入系统,不断强化预算绩效考核的自我评价,使预算绩效管理工作真正落实到位。最后,为了强化预算绩效考核对内部人员的控制力度,行政事业单位可以将预算绩效考核细化为月度、季度和年度考核,并建立完善的预算执行跟踪机制,避免制度松弛造成人员工作懈怠等现象,从整体上提升单位的工作效率。

3.6 选择恰当的预算绩效管理方法

针对预算绩效管理在目标制定、内容编制以及具体实施当中存在的问题,事业单位应当制定科学恰当的预算绩效管理方法,进一步提高预算绩效的管理水平。第一,事业单位需要完善绩效指标,工作人员要保证指标的科学性和合理性,从而更好地推动预算绩效工作的开展。而且事业单位要建立差异化的绩效指标,工作人员可以结合自身单位的性质和具体的发展情况来制定差异化的绩效指标。在进行绩效指标制定时,要同时制定长期指标和短期指标,并且要加强两者之间的综合分析,促进短期指标实现的同时又可以推动长期指标的实现。在制定绩效管理指标时,工作人员还要注重推动单位的全面发展,要注重指标的动态性,结合单位的动态发展来及时调整绩效指标,从而更好地保证绩效指标的恰当性和科学性。

为了更好地保证绩效指标的有用性,工作人员可以采用定量分析的方法来分析和结果之间的关联程度,进而及时发现一些无关重要的绩效指标,并进行剔除,减少绩效评价的工作量。第二,事业单位在开展预算绩效管理时,应当选择恰当的绩效方法,要学会借鉴优秀的经验和模式,并结合自身单位实际情况来进行创新,进而更好地保证预算绩效方法的有效性。例如,事业单位可以采用定性、定量的绩效评价方法,又可以使用两者结合的方式,进而对单位预算绩效的管理水平进行综合的测评,从而将单位预算绩效水平更加全面地反映出来。在使用绩效方法时,工作人员要保证方法的可操作性,要充分结合单位的实际发展情况来选择恰当的方法,避免选择过于复杂的方法,减少绩效评价的时间成本和人力成本。为了充分地保证预算绩效评价的客观性和可靠性,事业单位可以聘请第三方企业来进行绩效评价,但是在进行第三方评价时,事业单位依然要做好对绩效评价的跟踪和监督,确保预算绩效评价工作的有效落实,进一步保证评价结果的可靠性。此外,事业单位应当加强信息技术在预算绩效管理中的应用,借助信息技术来建立自动化预算绩效管理平台,各个部门要定期在平台上更新预算数据,从而更好地落实预算资金的监督,确保资金使用的合理性和准确性。

4 结束语

随着新预算法、预算绩效管理实施意见等政策的出台,行政事业单位应提高对预算绩效管理工作的重视程度,充分认识到自身在预算绩效管理中的不足,通过制度的建立、责任的落实等手段,强化预算绩效管理工作的应用及作用的发挥,不断提高财政资金使用效率,确保社会公益活动、行政职能的有效开展。事业单位需要结合自身特点,解决制度存在的不足和管理流程漏洞,确保事业单位处于健康发展状态。

参考文献

- [1]许珍珍.事业单位预算绩效管理工作中存在的问题及对策分析[J].投资与创业,2022(01):196-198.
- [2]丁红.行政事业单位预算绩效管理浅谈[J].经济管理文摘,2021(15):60-61.
- [3]宋东东.关于加强事业单位预算绩效管理工作的思考[J].今日财富,2021(07):185-186.
- [4]徐慧萍.事业单位实施预算绩效管理的难点及对策[J].商讯,2021(03):134-135.

作者简介:王婧(1984-),汉族,籍贯:山西省五台县,本科,会计师,研究方向:事业单位预算绩效管理。