

预算管理一体化背景下县级财政预算绩效管理中的难点及对策

——以湖北省竹山县为例

●吕文东 吴雅琴 贺德海

【摘要】预算管理一体化系统建设是建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，加快建立现代财政制度的重要举措。预算管理一体化建设对预算绩效管理制度建设提出了新的更高要求，为推动预算管理科学化、智能化创造了条件。县级财政在推进预算管理一体化探索中面临着诸多机遇与挑战，文章结合湖北省竹山县在推行此项改革中存在的难点与对策进行剖析。

【关键词】预算一体化 绩效管理 难点 对策

一、湖北省竹山县预算管理一体化实施情况

2020年，财政部印发《预算管理一体化规范(试行)》的通知，要求各地梳理本地区预算管理一体化系统建设业务需求，有序推进预算管理一体化建设。湖北省预算管理一体化系统建设自2020年启动以来，全省上下高度重视、科学筹划、高位推进，并提出了明确的建设目标，即“国际领先，国内一流”，把预算管理一体化系统建设作为“打基础、管长远”的工程，作为提高财政理财水平的重要技术支撑，全面落实财政部“自主建设”的模式要求。全省财政系统拼搏奋进，明确目标任务、时间节点和工作要求，按照夯实基础、顶层设计，依托云计算、微服务、大数据、国产化四种技术路线，在严格遵循规范和标准的前提下，取得了阶段性成果。目前，湖北省已上线基础数据信息管理、项目库管理、预算编制、预算批复、预算调整与调剂、预算执行、会计核算等7大功能模块，非税和政府采购功能模块已经试点运行，决算和报告功能正在开发中，系统运行总体平稳，系统性能逐步提升。

竹山县按照要求，采取“不等不靠”的方式，积极与湖北省财政厅及十堰市财政局做好工作对接，重点抓好

三个方面的工作：一是紧抓纵横“两条线”。纵向上，紧跟省、市财政厅局预算管理一体化工作步伐，按照时间节点和工作重点，做好各项数据库的完善与对接。横向上，做好对全县17个乡镇、17个财政所、66个一级预算单位新的预算管理一体化知识培训与工作指导，采取集中培训与集中填写数据一次性到位的方式，既节约了时间，又保证了数据填报口径的一致性与准确性。二是加大对预算管理一体化硬软件的投入。预算管理一体化推行对网络运行质量与人员办公条件也提出了新的要求，为保证系统运行安全稳定，竹山县财政局升级了全县预算管理局域网络，对机房进行了改造升级，并对网络设备进行了更新。同时，下发了网络运行安全管理制度，保证了预算管理一体化系统正常运行。三是对能够上网运行预算绩效管理模块应上尽上。2023年部门预算编制前，请相关软件工程师到县财政局对2022年预算管理一体化系统进行了升级，对预算绩效评估、部分行业绩效指标模板、部门整体支出绩效模块、2023年项目支出绩效目标申报表等进行完善与升级，实现与上级部门保持高度一致。同时，召开全县2023年预算绩效目标编制知识培训会，县主要领导、县财政局

长对绩效管理工作进行了安排部署,为当年预算绩效目标申报、指标的填写打下了坚实基础。

二、推进县级预算管理一体化的难点

推进预算管理一体化,对财政风险防控有着重要的意义,也为进一步规范绩效管理搭建了良好平台,但在县级预算管理一体化实际操作中面临着以下难点。

(一)县级预算支出项目库建设亟须完善

实行预算管理一体化,进一步明确项目库管理框架,规范了预算项目的分类,预算项目作为预算管理的基本单元,全部预算支出都以预算项目的形式纳入项目库,实施项目全生命周期管理,对预算项目库建设要求更高。当前县级预算支出项目库储备不足,数据不全。在县一级各预算部门有的有项目库,有的没有项目库,还有个别预算部门自身没有特定支出类项目,全县没有形成统一完整的项目储备库。在预算管理一体化推进中,尤其是上级专项资金项目,很多资金下拨之后找项目安排,年初又没有预算。如果没有完备的项目库,出现资金找项目安排的情况,资金会滞留账上。再加之,大额项目资金在安排支出上有一定的拨付程序,如:项目性支出,县级达到一定额度要向县政府部门层层报告与审定,有的大型项目类支出,还在县常委会上通过;再经过政府采购的方式落实到项目上,时间周期至少也要1—3个月以上。如果资金是下半年拨付到县级项目,结果反应在一体化支付系统中,就是年底集中支付,导致形成“年终突击花钱”现象。

(二)县级对上级专项资金绩效目标编制存在滞后性

主要表现在:年初预算编制时,各预算单位申报下一年度预算时,对上级转移支付资金下达时间、金额数不能确定,也就是在申报编制绩效目标时,只能按照本级预算项目支出申报预算。每年在项目资金到达县

后,才上报绩效目标给上级主管部门。在申请使用上级专项资金时又在一体化系统中申报绩效目标,财政部门根据申报的绩效目标再下拨资金,并出现一笔专项资金多笔支付、多次编制报绩效目标的情况。按照绩效目标的管理要求,应该是绩效目标的编制在预算支出之前,有绩效目标才安排资金支出,而不是有了资金再去按照项目支出编制绩效目标。

(三)县级缺少绩效管理专业人才

预算绩效管理一体化对预算绩效目标编制、指标的填报要求更高,而在县级各部门预算绩效编报是由财务管理人员编制的,对人员类、运转类项目中的公用经费类项目支出,也就是对应部门预算中的基本支出项目还较清楚,但对特定目标类项目支出方向、产出、效益研究不深入,在编制绩效目标、指标时存在编制不科学、不规范、相关性不强等问题。而县级由于没有专业机构,绩效管理专业人才匮乏,不能及时给予指导。尤其是乡镇一级,项目相对较多,会计人员流动快。竹山县每个乡镇平均特定类支出项目有10个,全县乡镇涉及基建类、运转类、公益类、以钱养事类等项目,相对于县直部门更加复杂,填写的绩效目标、指标没有统一性,导致全县在汇总时提取指标值没有任何价值与意义。同时,在预算管理一体化系统中,目前还没有嵌入规范的绩效目标编制模板,在实际填写绩效指标值时会导致全县不同部门、乡镇之间千差万别,不利于后期绩效目标运行监控、评价、结果的应用以及数据统计与共享。

(四)财政部门预算绩效管理工作繁复

2021年,竹山县通过国库集中支付资金达6万多笔,除周末及节假日,平均每天支付260笔左右,每一笔要按照预算管理一体化要求填写绩效目标,工作量很大。竹山县每年编制部门预算时要开展全县预算部门绩效目标编制培训会,部门上报预算后,县财政局组织人大、审计、投资评审、资

产管理、政府采购、非税等部门组成的评审组对各单位上报的绩效目标进行评审,评审通过的项目纳入项目库,各预算部门、财政局内部专业股室上下联动、齐抓共管,绩效预算理念已经得到认可,工作责任落实到各管理部门。按照预算管理一体化设计预算编制流程,在2023年部门预算编制中,要求一级项目、二级项目必须填写绩效目标。在预算编制时,绩效编审经过单位经办岗填报→单位内部审核岗审核→财政相关股室经办岗审核→财政相关股室审核岗审核→财政绩效管理经办岗审核→财政绩效管理岗审核→报预算股纳入项目库。专门设立了绩效管理审核岗,经过7道审核流程再纳入项目库。按照绩效管理分工职责,按照“谁申请资金、谁设置绩效目标”“谁分配资金、谁审核目标”,绩效管理股只审核完整性。但在2023年部门预算编制中发现,各预算部门、专业股室对绩效审核把关不严,一报了之。绩效目标的审核任务、审核责任基本就压在绩效管理股,而绩效管理股人少,对每项财政资金的用途及管理要求不可能都清楚,在审核中力不从心,将直接影响绩效目标、指标的审核质量。

(五)存在预算绩效管理职能被弱化的错误认知

预算绩效管理是预算管理制度的重大改革,为预算管理提供了一项更科学的监督管理手段。随着预算管理一体化的推进,预算管理实现智能化管理,数据、信息、预算运行情况在网上可以横向到边、纵向到底,一目了然。预算绩效目标、指标作为监督财政资金运行的一项重要辅助指标,也会同步跟进。但通过当年部门预算编制来看,各预算部门更多的是关注财政资金金额,甚至有个别人认为有一体化监控平台,可以不要绩效管理。实际上,推行预算管理一体化后,预算绩效管理也将实现智能化管理,与预算编制同步,其职能得到了进一步加强,而非减弱。

三、推动预算绩效管理工作智能化管理的对策

针对上述县级预算管理中面临的难点问题,借助推行预算管理一体化的契机,推动预算绩效管理工作智能化管理,笔者提出以下对策建议。

(一)县级财政建立完整规范的项目储备库

县级财政部门要与相关部门配合,对本县新老项目进行分类梳理更新,对已经完工的在项目中予以剔除。按照中央、省、市、县财政支出项目事权分类建立项目,结合历年来上级专项资金来源、用途、金额等因素,一一对应式建设项目储备库,对新立项目达到一定资金支出规模的(竹山县为50万元以上),进行事前绩效评估,评估合格的项目纳入项目库管理。对常年性项目要编制好绩效目标,纳入一体化系统逐年安排财力进行保障。一次性项目、延续性项目要按照年度绩效目标完成情况区别对待,已经完成的一次性项目要及时移出项目库;延续性的项目根据历年完成情况进行跟踪问效管理。对上级专项资金要根据本县当年工作需要编制绩效目标,支出金额以完成应完成的事权编制绩效目标,并结合前三年专项资金补助平均额度确定支出,纳入部门预算一体化,当上级专项资金下达后,再根据财力进行调增(减)项目支出和绩效目标。同时,建议各级在编制部门预算时,按照权责发生制的方式下达预算指标到基层,先预编制部门预算与绩效目标、指标,待资金到位后,再根据实际情况调整预算、绩效目标和指标值。

(二)建议把上级专项资金以县(市、区)级为单位编制区域绩效总目标

对上级专项资金,由中央、省、市在年初时下达控制数,由县级根据专项资金使用要求结合地方项目库,按照谁使用资金、谁编制区域性绩效目标上报主管部门,上级批复绩效目标。在资金下达后,县级部门在支出时不需要每笔再编制绩效目标,而是在预算

管理一体化系统中,以绩效运行动态监控为主即可,减少工作量。例如:省级某项目建设资金 1000 万元,在编制下一年度部门预算时,由省主管部门下达计划数到下级对口单位,由对口单位编报本区域 1000 万元项目支出绩效目标进一体化系统,在预算执行时,上级主管部门下达资金,不论是一次性下拨还是分批下拨,都不再编制绩效目标,而是在一体化系统中以对照预算编制时上报的 1000 万元绩效目标运行监控为主,重点看资金的使用方向、合理、合规与进度是否相符即可。

(三) 建议省级层面借助一体化平台将预算绩效管理全过程嵌入系统中

预算绩效管理工作贯穿于预算编制、执行、监控、绩效评价、结果应用全过程。建议在省级层面,要把预算绩效目标编制、绩效目标运行监控、绩效评价、绩效结果的应用、绩效目标运行预警系统等模块加进系统中,与预算编制、执行、监督流程一致,有利于各级各部门及时掌握绩效管理动态及财政资金使用动态化管理情况。同时,在省级层面完成各部门绩效目标标准模板嵌入一体化系统中,可采取先试点,后逐步推开的方式,率先将已有指标体系的公安、教育等 20 个部门的绩效目标嵌入系统中,其他部门逐年完成。把绩效指标填写由“填空题”变成“选择题”,这样可以减少县级绩效管理工作和绩效指标填写的随意性,也能促进全省绩效管理的科学化、规范化、精细化。

(四) 财政预算绩效目标审核关口前移

按照预算一体化系统设计流程,绩效目标审核完成从一级预算单位经办岗发起到财政绩效股审核岗需要 6 步,从二级单位发起需要 8 步。以竹山县为例,2022 年一级预算单位 100 个(含乡镇)、二级预算单位 97 个,上报的预算项目县直 249 个、乡镇 187 个,如果申报单位数据、标点、文字出现任何一点小错误,要直接退回到预算单位经办岗修改完善,修改后又必须经过 6—8 步

程序审核,如果绩效目标编制仍然还存在问题,又要反复这样操作,工作效益非常低,也直接影响预算一体化编制进度。为克服这一问题,在编制部门预算绩效目标时,竹山县预算绩效管理股把绩效审核工作关口前移,采取以财政局内部专业股室为单位,将对口联系的预算部门预算编制人员集中到财政局,采取集中办公的方式,现场培训、现场指导、现场编制、现场审核,有问题面对面沟通与纠偏,大大减少了工作量,收效较好。前后历时 9 天将 2022 年全县绩效目标审核完毕,预算编制质量较往年有很大提高。

(五) 加大宣传培训力度,引进高校等第三方机构参与

预算绩效管理工作是贯穿预算编制、执行、监督全过程,并实现与预算管理有机融合的一种预算管理新模式。实现预算管理一体化后,对绩效管理工作要求会更高。县级财政部门要肩负此职责,加大对预算部门、第三方机构、财政内部绩效管理人才的知识培训,不断提升县域绩效管理人员整体素质,要让社会各界认识到推行预算绩效管理一体化,绩效管理工作不是被弱化,而是责任更大、担子更重,更要发挥绩效管理在预算管理中的指导作用,让预算编制与管理更加科学、合理、规范。同时,充分利用财政部预算绩效管理评价第三方机构信用管理平台,选择优秀高校、机构参与县级预算绩效管理,带动县级预算管理工作上台阶,争取做到与财政部、省、市财政改革同步。■

(作者单位:湖北省竹山县财政局)

参考文献

财政部.财政部关于印发《预算管理一体化规范(试行)》的通知[EB/OL].(2020-02-27).
http://yss.mof.gov.cn/zhengceguizhang/202004/t20200427_3505442.htm.

(本栏目责任编辑:尹倩)