

环境监测事业单位预算管理绩效评价机制研究

■ 倪露露

(江苏省盐城环境监测中心, 江苏 盐城, 224002)

一、引言

随着时代经济的发展,财政部门对行政事业单位预算管理要求越来越高,希望通过预算绩效评价来评估各个单位部门预算支出的效果和成本效率,相对于传统投入控制型预算管理模式而言,以关注预算产出和结果为核心的绩效导向型的预算管理模式被逐步应用。环境监测事业单位作为财政全额拨款事业单位,承担行政区域内空气、水、土壤及生态等环境要素监测职能,其一般公共预算支出和环保专项资金相对占财政部门预算比重较大。因此,本文从环境监测事业单位角度出发,先从理论上分析环境监测事业单位预算绩效评价方面的现状,发现其预算管理方面的问题,再结合环境监测事业单位公共职能,对其预算绩效评价机制推荐合适的评价指标,来帮助单位构建绩效评价体系,最终提出预算绩效评价机制的保障措施,为事业单位预算绩效管理绩效评价工作助力。

环境监测事业单位预算绩效评价是以绩效评价指标体系来测算部门预算支出的效果和成本效率,对单位管理工作业绩进行公平公正的考核,反映财政资金使用过程中各环节存在的问题,资金用途是否与部门预算编制一致、与专项资金项目申报明细一致,确保财政资金使用得当,作为其最终目标。作为公共事业单位,环保监测单位预算绩效不能只考虑资金的支出情况,要考虑其职能,将起公共事业履职也要纳入评价范围,量化绩效评价指标,尽可能准确开展绩效评价工作。因此环境监测事业单位要想将预算绩效评价落实到位,就需要结合单位工作实际建立适合单位的预算管理绩效评价机制,帮助实现预算绩效考核,提高单位内部管理效率,促进单位健康长远发展。

二、环境监测事业单位预算绩效评价现状

现在大部分环境监测事业单位采用的预算绩效评价体系是根据国家出台文件中推荐的考核指标编制,由于国家出台相关政策具有普适性,致使目前环境监测事业单位绩效考核指标相对单一且缺乏针对性,环境监测事业单位现行的预算绩效评价表的测评指标主要包括决策、过程、产出和效益四个方

面,相互之间的权重配置也不太合理,测算出的绩效评价的结果不能很好地体现单位预算内部控制效率。除此之外根据四个方面设计的二、三级指标大多是与行政管理、预算运行相适应的指标体系,比如预算覆盖率、预算执行率、绩效目标合理性、绩效制度符合性等,这些指标要么只能体现当年预算实行情况,并不能体现与往年预算配置方面的差异,要么是难以量化的定性指标,不能直接体现预算实施带来的业绩与成果。因此现在环境监测事业单位虽然也参与预算管理绩效评价,但整个预算绩效评价过程简单且完全不能反映预算实行中存在的各项问题,其绩效评价得分并不具有客观的参考性,仅限完成工作任务,不利于环境监测事业单位提高预算绩效评价管理水平。

三、环境监测事业单位预算绩效评价存在的问题

(一)预算绩效评价考核指标缺乏相关性

环境监测事业单位由于主要从事环保监测专业性工作,预算管理工作前期基础性差,大部分所用的评分表主要是根据财政部门发布的文件中推荐指标统一编制,其缺点一是绩效评价体系指标相对单一。指标之间缺乏关联性,同时对单位公共服务职能核心业务涉及较少;二是量化指标主要是关于预算覆盖执行率,可以看出单位部门预算年度支出情况,但是不能体现部门预算支出的产生的能效;三是相同评价对象不同时期的数据不可比,指标适应性差,后期不好在原指标基础上进行调整;四是不符合总体优化原则。指标之间没有侧重点,没有涵盖所有业务方向,各个指标之间应当相互互补。为准确反映单位预算管理水平 and 绩效目标,环境监测事业单位需要合理设置绩效评价指标体系,遵循相关原则,制定一个全面的预算绩效评价指标体系。

(二)预算绩效评价缺乏有效制度

健全完善单位预算绩效评价制度是工作的顺利开展的基本保障,环境监测事业单位预算管理工作的实行都来于上级指令,从预算编制、绩效考核等,执行科室主要是财务科,对于基本支出的预算编制财务人员很好计算,但项目支出,相互差异较大,需要业务科室材料支撑才能更精准的编制

预算,但环保监测类单位重业务轻管理,业务科室预估预算支出差异大,导致每年预算编好后年中调整,缺乏整体性。主要是单位没有一套完整的预算绩效考评制度,从预算编制就未能做到整体参与,就会造成在预算执行过程中未参与编制科室反复调整预算,直接影响预算执行一致性。单位制度不落实预算管理岗位责任制,不将预算工作安排至框架内,必然会影响年终预算绩效评价,考核结果不好也会影响单位下一年度部门预算的申请与批复。因此预算绩效评价仅靠财务人员是远远不够的,需要有效的制度来对预算管理以及绩效评价来规范。

(三) 预算绩效评价缺乏评估机制

预算绩效评价先是单位自行测评,由于大部分全额事业单位未设立内部审计科室,完成这项工作责任科室主要还是编制绩效目标的科室,评价得出的结果难免缺乏独立性和专业性。其次在财政部门进行绩效复核时,除部分重点单位一般是线上复核,主要还是根据各单位提供的佐证材料,环境监测事业单位因其业务专业性涉及绩效目标科室相对较多,在财政部门公布绩效评价得分后,单位当做今年这项工作已经完成,没有及时分析各项指标失分原因,并将结果反馈给各个科室,整个预算绩效评价主要业务科室参与度非常低,究其原因单位没有整体的绩效评价评估机制,导致预算绩效评价结果的不确定性大大提高。

(四) 预算绩效评价结果应用不强

绩效评价的结果是为了帮助单位实现绩效,而不是仅仅考核一个系统内排名或者得分,这不是国家积极提倡开展预算绩效评价的目的,应是根据绩效评价考核结果分析各指标失分原因,修正工作方向,逐步提高单位预算管理内部控制效率,但对于环境监测事业单位目前来说,仅仅是把绩效评价得到一个结果就是工作完成,部分业务科室,甚至把绩效评价工作当成负担,对绩效评价反映的问题不进行修改,评价结果不进行应用,等同于整个预算绩效评价工作流于形式,不利于单位提高整体管理水平。

四、环境监测事业单位预算绩效评价指标体系构建

建立预算绩效评价机制中主要工作是完善单位绩效指标评价指标体系,评估财政资金使用效益,避免国有资产浪费。根据财政绩效考核目的和单位支出范围,提高绩效评价考核结果准确性,制定科学完整的指标体系应当包括四方面:一是过程,即预算执行、预算管理、项目管理、资产管理、人员和

机构等方面;二是履职,根据单位主要业务方向编制;三是效率,涉及社会、经济、生态、可持续发展等方面;四是满意度,即服务对象满意度方面。作为环境监测事业单位来说预算绩效评价机制尚处在一个逐渐探索的阶段,因此关于环境监测事业单位的预算绩效评价机制建立,关于过程、效益、满意度主要可以参考财政部门发布的指标推荐表进行编制,设置相应的绩效指标,但履职方面主要可以参考以下指标方向,但不仅限于这些指标。

表1 指标推荐表

| 一级指标 | 二级指标 | 三级指标 |
|------|------------|-----------------------|
| 履职 | 大气环境自动监测 | 积极参与大气污染精准防治会商 |
| | | 省控站点监测 |
| | | pm2.5组数据分析 |
| | | 空气质量综合分析报告 |
| | | 空气质量预测 |
| | | 城市重污染天气预警 |
| | 水环境自动监测 | 水质报告 |
| | | 巡查自动监测水站 |
| | | 组织近岸海域环境质量监测 |
| | | 完成全市地下水、地表水、饮用水源地监测工作 |
| | 土壤环境监测 | 国家网、省控网土壤环境质量监测 |
| | | 年度环境质量报告 |
| | | 重点行业企业用地调查 |
| | 生态环境监测 | 生物多样性、生态环境保护、生态监测次数 |
| | 加强应急监测系统建设 | 定期组织应急演练、参加人数 |

五、环境监测事业单位实施预算绩效评价机制的保障措施

(一) 树立预算绩效管理理念

环境监测事业单位应当顺应时代的潮流,摒弃老旧的管理模式,勇于开拓创新,使单位树立预算绩效管理理念,改变单位人员思想重视程度低的现状。由于预算绩效评价起步晚,单位人员对这种管理方式知之甚少,尤其是单位业务科室人员很难理解工作成果还需要接受财政绩效评价考核,导致预算绩效评价工作整体没有按照预期发展。对此单位需要加大绩效评价宣传力度,明确财政资金是取之于民、用之于民,必须接受公众监督,单位主要负责人要起到带头作用,深入了解预算管理绩效评价制度,动员单位人员学习相关理论知识,可以邀请财政部门相关科室和第三方机构专业人员在单位开展绩效评价方面的讲座,来提高人员思想认识,思

想到位、执行才更加有效,预算管理绩效评价工作也能更有效、更长远。

(二)健全预算绩效评价奖惩制度

在环境监测事业单位的预算绩效评价工作中,要想得到预期的效果,各个参与科室必须重视考核结果,首先单位要加大绩效目标评价考评力度,构建科学合理的绩效考评奖惩制度。按照各科室项目资金单独核算,明确责任人员,定期统计履职指标完成情况,按月按季度开展考核,完成相关目标,其个人及其所在科室年终优先评优;未能完成相关目标,其个人及其所在科室取消年终评优资格,并适当缩减下一年度科室项目资金预算。其次建立预算绩效评价工作小组,考评过程应公开透明,考核结果进行单位公示,对重点整改的问题由工作小组定期督查,循环优化绩效考核指标,提高内部管理效率。健全预算绩效评价奖惩制度可以提高环境监测事业单位人员对预算绩效管理的重视与了解,帮助单位更好地实现预算绩效目标。

(三)加强预算绩效评价结果的应用

财政绩效评价工作的最终目标一是分析应用评价结果,修正财政资金使用过程中产生的问题,提高内部管理效率;二是对绩效评价机制中设置不合理的指标,重新进行调整,帮助单位建立具有更强的可信赖性与可分析性的绩效评价指标体系,为以后年度单位预算管理绩效的实现奠定基础。如果只是为了得到系统内排名,那么预算绩效评价工作相当于是无用功,因此环境监测事业单位可以将预算绩效考核结果作为下一年度预算编制的基础,对于投入产出率较低的职能科室,调整下一年度项目资金投入,将其资源重新分配,明确各科室之间资金权重关系,有利于增强预算编制数据准确性,提高单位资金使用效益。

(四)完善预算绩效评价协调机制

预算绩效管理是一项量大、重要且需要长期开展的工作任务,做好预算绩效评价工作的基础是完善预算绩效评价协调机制,环境监测事业单位开展绩效评级工作实质上需要沟通协调主要是两方面:一是单位内部沟通协调。绩效评价工作的信息集中需要的各科室协同配合,统筹处理单位上级与下级之间的工作任务,各业务科室工作任务一般由其分管领导进行分配,但绩效评价一般是由办公室进行统筹分配相关任务,两者分管领导往往不一致,涉及多头领导势必工作有所敷衍。对此单位可成立预算绩效评价工作小组,由单位主要负责人担任工

作小组组长,绩效评价的相关工作任务建立专门的沟通协调机制,在单位OA系统上发布,协同处理,工作任务进度互相可见,这样上下级之间的工作会更加顺畅,也便于直接领导了解其下属的具体工作内容,大大提高部门之间人员的沟通效率和准确性,更好地推进绩效评价工作的开展。二是单位外部沟通协调。环境监测事业单位绩效评价外部沟通主要是公共服务对象满意度评分,环保监测工作由于其特殊性,服务对象涉及面广包括政府部门、企业和个人,可以在单位网站上公示评分时间段,相关方可在规定时间内在网站打分,委托第三方专业机构进行汇总,达到其预期效果,减少预算绩效评价过程中的沟通协调不到位的情况。

六、结论

预算绩效评价是每年财政部门预算管理一项重要的工作任务,既是对上年财政预算管理的总结,又是为下一年度财政预算管理提供方向。环保作为我国经济高质量发展的一个重要组成部分,环境监测事业单位承担的公共职能对推动经济的绿色发展有着重要作用,帮助其有效开展财政绩效评价工作,有助于提高国家环保专项资金使用效益,避免国有资产浪费。本文先从理论上分析了环境监测事业单位现状,发现存在的问题,再对环境监测事业单位的绩效评价机制建立推荐适应指标,来帮助单位进行绩效评价,最终提出保障预算绩效评价机制实现预期效果的措施。环境监测事业单位积极开展预算绩效评级工作,有助于提高单位内部财政资金使用效益,并为环境监测事业长久发展奠定良好的工作基础。

【作者简介】倪露露(1993—),女,江苏盐城人,本科,会计师,江苏省盐城环境监测中心,研究方向为行政事业单位财务管理。