

绩效导向的海洋生态保护修复项目预算管理

刘鑫 李承玉^{通讯作者}

(烟台市海洋经济研究院 中国科学院烟台海岸带研究所 山东烟台 264003)

【摘要】 2020年5月20日,财政部印发《海洋生态保护修复资金管理办法》,要求加强对海洋生态保护修复项目的保护修复资金实施全过程预算绩效管理,开展绩效评价。海洋是经济高质量发展的要地,加强海洋生态保护修复是海洋经济高质量发展的重要生态屏障。建立绩效导向的项目预算管理是促进海洋生态保护修复项目健康有序发展、提高经费支出效能的重要手段。

【关键词】 预算管理;科研项目;绩效管理

【中图分类号】 F810 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1002-5812(2020)17-0067-03

一、引言

海洋生态保护修复项目通常涵盖生态保护、修复治理、能力建设与生态补偿等项目,该类别项目的预算支出效益具有综合性,往往涵盖经济效益、生态效益、社会效益,且该类别项目的收益较多地体现为长期效益。预算管理通过将组织战略逐层分解为计划、预算,并通过资源的合理分配及项目(任务)执行过程中的动态监控,达到提高组织效能的目的。预算管理效能的根本着眼点在于激发组织中人员的内生潜能,达到组织的战略目标。通过会计记录、财务报告以及动态的监测数据,预算管理能够及时地从侧面反映项目的推进情况。

海洋生态保护修复项目预算管理是贯彻国家经略海洋战略与沿海多个省市提出的海洋强省等区域战略,作为项目管理(PM, Project Management)的重要工具,将有力提高项目管理水平,推进各项战略的有效实施。加强对海洋生态保护修复项目的预算管理,有利于减少资源重复投入、低效使用等。2020年5月20日,财政部印发《海洋生态保护修复资金管理办法》,要求加强对海洋生态保护修复项目的保护修复资金实施全过程预算绩效管理,开展绩效评价。

二、开展绩效导向的海洋生态保护修复项目预算管理的有利条件及存在的问题

(一)有利条件

1. 政府会计制度改革。新政府会计制度采用的“财务会计核算实行权责发生制,预算会计核算实行收付实现制”的“双基础”,强化了财务核算的会计功能,能够更加准确、真实、全面地反映政府会计主体的预算执行情况,提高了财务信息质量。

2. 大数据、云计算等信息技术的发展。大数据、云计算等信息技术为海洋生态保护修复项目提供了技术支持。以

Y市海洋与渔业局下属科研单位为例,财务信息化建设为该单位的预算管理提供了有力工具。该单位主要承担海洋和渔业经济发展战略、海域海岛可持续利用、海洋生态环境保护等科研项目。为加强财务信息化建设,提高项目管理的信息化水平,该单位通过与国内知名软件公司合作,联合开发了项目预算管理系统。该系统改变了过去使用Excel电子表格进行手工统计耗时、费力、不准确的情况,可以实现经费收支实时查询、预算执行报告的自动生成与提前预警。大数据和云计算为项目执行过程中关键绩效考核指标的收集与考评提供了便捷的通道与多维度的视角。

(二)存在的问题

1. 预算管理流于形式,管理层重视力度不够。项目依托单位是预算的编制者和执行者,也是预算管理的第一责任单位,但由于预算的审核是由主管部门承担的,经费的拨付也受到诸多客观因素的影响,项目依托单位的管理层存在对预算管理重视力度不够的情况。本应作为单位预算管理最高权力机构的预算管理委员会往往是年初开一次会,批准本年预算,年末开一次会,审批本年决算。管理层对预算的日常管理交给财务部门、科研处等管理部门。财务部门由于对业务了解得不够深入、缺乏足够的项目管理知识与技能等原因,简单地将预算管理与经费执行画上了等号。管理层对预算管理的重要性认识不足,直接导致预算的日常管理流于形式,缺少对预算执行绩效的必要关注,以致预算管理脱离项目目标的情况时有发生。

2. 绩效目标设定不明确,考核标准不清晰。虽然《预算法》及《项目支出绩效评价管理办法》(财预[2020]10号)等都将绩效管理作为预算管理的重要方面,绩效管理工作取得了初步成效,但仍然存在绩效自评不到位、走过场、标准不统一等现象。一般项目设定的绩效目标通常是发表论文、形成专利等量化指标,对海洋生态保护修复项目的适用性较差,而生态效益难以量化,生态指标数据的获取成本较

高。预算管理的考核环节缺乏依据,考核标准不清晰反过来作用于预算管理的全过程,导致预算管理流于形式。

三、绩效导向的海洋生态保护修复项目预算管理难点

(一)绩效目标设定难

海洋生态保护修复项目的预算管理绩效目标设定不科学、不合理、不具有可操作性、无法将绩效目标量化等,都是预算管理的难点。由于项目受益期远远超过项目执行期等原因,海洋生态保护修复项目的生态效益难以量化考评。海洋生态环境受多重因素影响,难以采用单一指标进行直接考核,需要在采集多重指标的基础上进行综合的分析与研究判断。对复合类指标的分解与分析,需要丰富的实践经验以及形成统一、科学、有说服力的行业认定标准。此外,数据的监测通常是随着项目的执行而进行的,复杂的陆海相互作用会导致数据的监测因果关联性受到监测技术、监测手段的限制。

(二)执行过程监控难

在实际操作过程中,海洋生态保护修复项目的绩效指标是在项目立项前由申请人根据经验进行推演得出的,在项目立项审批的过程中,专家库的专家也会对项目任务书中列明的绩效目标进行评估。上述两项活动往往将绩效指标与资源的分配进行“捆绑”,即简单地将绩效指标与申请经费挂钩,高额的项目经费往往需要较高的绩效指标来支撑。在项目执行过程中,预算管理与绩效的监控难以通过量化的指标进行关联。另外海洋生态保护修复项目的资金投入具有较强的季节性与阶段性。如某研究所的海上溢油生态环境修复项目,初期的研究阶段主要是出海采集样品进行实验室分析,辅以航拍技术采集的数据,此时虽然并未发生较大支出,但实验方案的成败直接关系着生态环境的修复效果(关键绩效指标)。

(三)预算管理考核难

对预算管理的考核,主要是通过项目依托单位的自评以及项目中期、结题时的专家验收两种方式完成的。项目依托单位自评时,其参照标准是在项目未立项时设定的绩效目标,如出现与项目的实际执行过程存在较大差异的现象,虽然原因可能是绩效目标设定不合理而非项目执行不力,但是出于种种考虑,项目依托单位可能会出现自评不实、得分虚高的现象。专家组在项目的中期或结题验收时,如需检查此类项目的生态或其他某方面的效益,通常是分析采样后的数据,用部分来推断整体,而其所获得的数据可能是项目依托单位为了达到通过考核的目标而采取突击性手段呈现的。主客观因素都导致海洋生态保护修复项目预算管理对绩效目标的考核难以取得理想效果。

(四)考核结果使用难

管理成本、人力资源、非专利技术等的投入难以完整地

纳入海洋生态保护修复项目的成本。在政府会计制度改革背景下,虽然已经进行了固定资产的分摊作为项目绩效评价的重要参考,但是诸如政府投入的海域使用权等在会计上使用名义金额计量的公共资源仍然难以以合理的数量在项目的“预算执行报告”中反映。非财务信息中的数据因为生态系统各项因素的关联性 & 偶发性事件的影响,极易造成“数据海市蜃楼”,即使是经验最丰富的专家也难以准确判断项目绩效的真实情况。考核结果应用于后续的经费拨付、项目申请及其他事项的配套体制机制不完善不健全,也是考核结果应用困难的重要外部限制。

四、绩效导向的海洋生态保护修复项目预算管理要点

(一)重视预算管理中的绩效评价:花钱问效、无效问责

项目依托单位要充分认识到预算管理对于项目管理的意义,尤其是要提高绩效管理意识,明确“花钱必问效,无效必问责”,破解“重支出,轻绩效”。首先要加强对海洋生态保护修复项目的预算管理。海洋生态保护修复项目是海洋强国战略的重要组成部分,绩效管理是提高预算管理水平的重要手段。其次要增强对海洋生态保护修复项目绩效导向的预算管理的组织保障。项目依托单位要将项目预算管理作为单位预算管理的特别组成部分,对项目绩效完成情况进行追踪与评价。项目执行层面,要设立专人进行绩效跟踪,统筹推进经费支出与绩效考评。再次要完善绩效管理的制度建设。项目依托单位要根据国家最新政策和管理要求,对相关管理制度及时进行完善与修订。最后要加强预算管理信息化建设,建设预算管理与项目进度管理、会计处理、财务报告相结合的集中信息平台。

(二)合理选择预算管理的绩效评价指标:目标做优、基础打牢

预算管理的绩效评价指标体系是贯穿预算编制、执行与报告评价的重要衡量尺度。绩效评价的内容应涵盖方案选择、流程管理、成果产出及效益等多项综合指标的考核。海洋生态保护修复项目具有预算管理绩效目标不易确立、表述较为笼统、可执行性有待提高、考评不易量化和监控成本较高等特点。从绩效评价指标体系的建立过程来看,项目依托单位与主管单位应在充分沟通的基础上,借鉴第三方的专业评审意见而共同建立。

绩效评价指标的建立应处理好以下关系:侧重生态环境效益,同时兼顾经济效益与社会效益。海洋生态保护修复项目的主要目的在于建设海洋生态文明和对海域的合理开发,以实现人与自然的和谐、可持续发展,因此绩效目标的设定应侧重生态环境效益。绩效评价要做到定量与定性相结合,定性指标作为定量指标的补充,不但是提升生态环境效益的要求,也能避免绩效评价误入定量指标的模型陷阱。

(三)使绩效管理贯穿预算管理流程:科学管理、有效沟通

1. 预算准备。预算准备阶段要完成对组织战略的分解,即完成项目任务的工作结构分解(WBS, Work Break-down Structure)。工作任务的分解是项目管理的重要基础,只有将项目分解成具体的工作任务,并对具体的任务打上时间戳,才能根据业务情况制定较为科学合理、容易操作的经费支出计划。在本阶段,绩效管理的重要性体现在工作结构分解时可以根据具体任务和项目总体目标的相关性进行关联度筛选,进而识别出核心任务,便于设定关键的时间节点(里程碑)。具体任务分解、识别完成后,就可以组合出项目的绩效目标,然后按照因素法对项目资源进行分配。

预算准备阶段的另一重要目标是编制预算手册。编制预算手册最核心的任务是对分解的项目工作任务进行明确的表达、对关键绩效指标的列示说明。预算手册也要具备预算编制说明中的各项要素,如列示预算编制的关键时间节点、编制的分工情况,辅以预算的范围、拟申请经费、经费拟到位时间、经费支出的标准、预算编制样表、各项预算的内在逻辑与限制等内容。

2. 预算编制。零基预算与传统的增量预算是预算编制的两种思路。相比传统的增量预算,零基预算可以实现从任务的分解到资源的分配,因此建议在前期充分准备的基础上,采用零基预算方法编制预算。从项目主管单位的角度来说,零基预算适用于对多个具有异质性特点项目的管理。虽然零基预算可能增大编制预算的工作量,但其严格按照项目战略目标分解出的任务进行编制,改变了过去项目预算(Program Budget)根据项目总的资源进行预算对资源造成的浪费,加强了项目预算与项目目标的贴合度。在编制预算的过程中还需注意项目总体目标的宣贯与沟通,每个预算编制人员都应清晰了解项目的总体目标及自己负责编制的部分及其在全局中的位置。

3. 预算监控。预算的监控要求建立统一的项目管理平台,该平台应整合项目进度、核心绩效目标完工程度、预算支出管理、财务会计记账、预算执行报告等。以H研究所2019年上线的项目管理系统为例:该系统实现了项目的申报、审核、执行、验收的全过程管理,从项目进度管理、项目里程碑、预算支出情况、预算跟踪等角度,为项目负责人、科研助理、财务助理、科研管理部门、财务管理部门提供全面、实时、准确的多维度信息。该系统具有强大的查询功能,系统预制报表可以基本满足对项目的基本信息、合作单位、预算执行情况、预算科目执行情况、经费收支清单等信息的查询。此外,还可根据使用者需求自行定制报表进行查询。该系统还提供了项目的预算关键节点提醒功能,根据系统内项目初始化时设定的里程碑,主动向信息使用者发出提醒。

(四)预算绩效评价

预算绩效评价应贯穿项目预算管理的全过程,预算的考评是对项目管理与预算管理的事后评价。结合项目进展与预算执行情况、绩效目标完成情况,在项目中的预算考评中如发现与前期预计差异较大的情况,项目主管单位与项目依托单位应共同协商对绩效目标与预算情况进行调整,以提高剩余预算的支出效益,提高项目总体绩效目标的可行性与客观性。

当前预算管理的绩效评价以项目依托单位的自评为主,因此第三方专业机构的接入是十分有必要的。我国海洋生态保护修复领域的协会组织具有专业的队伍、丰富的项目管理经验,应充分发挥其在上述项目预算管理绩效评价中的作用。绩效自评与第三方评估等都需要避免过度依赖指标,以免导致项目执行缺乏活力。

绩效自评应结合单位自身实际情况,由行业内的技术、管理专家组成自评小组。绩效自评切不可流于形式,而是要通过实地考察、调查问卷等方式获取真实的绩效指标,并尝试通过指标的差异分析找出前期项目管理及预算管理中的优点与不足,为后续的项目执行提供更加有力的支持。年度预算绩效评价可以作为下一年度预算分配的影响因素,并与项目参与者个人的绩效激励等挂钩,以经济手段激励项目参与人员。

五、结语

经过十余年的预算绩效评价实践,我国已经初步形成了海洋生态保护修复领域的绩效评价指标体系,但有效指标仍以定性为主,定量指标数量不足,指标体系的结构与质量有待提升。预算管理与绩效评价将有效助力海洋生态保护修复项目,助推海洋强国战略的实施。

【主要参考文献】

- [1] 汪菲菲,吕时礼.以绩效评价为导向构建高校预算管理体系[J].安徽职业技术学院学报,2019,18(01):30-33.
- [2] 许洁莹.基于战略导向的高校全面预算管理体系的构建及绩效评价探讨[J].中国总会计师,2019,(03):120-122.
- [3] 李承玉,刘雪飞,王洪旺,雒宁宁.政府会计改革下科研事业单位财务管理研究[J].商业会计,2019,(01):35-36.
- [4] 雒宁宁,刘雪飞.科研财务助理岗位工作问题初探[J].行政事业资产与财务,2017,(30):88-89.
- [5] 李承玉.科研事业单位财务管理转型研究[J].商业会计,2019,(14):90-93.