

以预算管理助力公立医院 高质量发展的建议

夏鲁婧■

2020年国家卫生健康委员会、国家中医药管理局发布《关于加强公立医院运营管理的指导意见》(国卫财务发[2020]27号),指出全面预算管理和业务流程管理是公立医院运营管理的核心。全面预算管理的有效推动落实,与医院各管理层面都密不可分,笔者认为应当从以下六个方面开展全面预算工作。

一、做好全面预算的顶层设计工作

编制好医院的全面预算,与医院的整体发展及顶层设计密切相关。医院主要负责人应该根据医院整体发展战略,结合当前的“十四五”规划及医院发展蓝图,确定医教研方面重点支持的领域和方向,把有效的资金用到最有可能支持医院长远发展和发挥效能的领域,使全面预算与绩效管理齐头并进,为医院“十四五”规划的实现提供有力的经费保障。同时,要把医院的公益性放在首位,为国家分忧,为社会担责,处理好医院公益性和效益性的关系。医院要形成预算管理文化,通过开展全面预算管理,建立预算绩效一体化工作模式,通过多上多下、各科室联动的形式,让全体员工参与到医院管理中,保证医院预算工作可持续发展。

二、完善预算管理框架

1. 建立预算管理的组织机构。应明确组织管理框架及职责,设立包括预算管理委员会、预算管理办公室、

归口管理部门、基层预算单元的组织架构。预算管理委员会主要负责审议预算管理相关制度、政策、程序,审议年度预算草案及预算调整方案,定期听取预算执行情况分析报告,解决预算管理中的重大问题。预算管理办公室可设在财务部,成员为关键职能部门负责人,负责医院预算管理制度拟定、预算编制准备工作,对业务单元编制的预算进行指导,并审核汇总成医院总预算;在预算执行过程中,对预算执行情况进行监控并分析考核,对各预算单元的绩效产出情况进行评价。归口管理部门负责对医院各个方面进行组织论证,建立项目库,下发预算指标。基层预算单元是医院的基层预算编制机构,负责本单元的收入、支出、资本等预算编制工作,应当定期对本部预算绩效情况进行总结。

2. 组建预算专项小组。可通过公开人才选拔,根据工作需求构建预算专项小组。同时完善管理制度,制定预算专项小组成员考核管理办法,明确管理职责,建立工作机制。针对工作中发现的问题建立问题清单,由专项小组进行审核合并;专项小组无法解决的问题,召开预算管理委员会会议落实解决,并将处理结果反馈给各专项小组和职能部门。

三、明确预算绩效管理考评内容及方法

在预算管理框架搭建完成后,应

建立预算管理评价制度,对各归口部门及预算单元的预算编制及执行情况进行考评。评价维度包括:预算安排是否符合中长期发展规划和确定的年度工作重点;资金使用及管理状况是否良好,包括资产的配置、处置、使用及其效益等情况;产出结果是否符合整个医院发展情况、是否达到预期标准;预算目标是否有经济效益、社会效益、生态效益及可持续发展等,成本是否控制在预期比例下,成本控制是否突破预期指标等。

评价过程中要结合医院项目评审等工作,制定预算绩效目标,开展绩效评估。在资金使用过程中,要对绩效目标实现程度和预算执行进度进行双监控,发现问题及时纠正,确保绩效目标保质保量实现。绩效管理工作专项小组要对资金使用过程中存在较大问题的预算资金暂缓执行或停止拨款,督促其落实整改;对基层预算单元依据预算年度工作预期制定绩效目标,并定期开展评价。绩效目标设置是预算安排的前置条件,应将绩效目标与预算同步下达。绩效目标下达后一般不予调整,确实需要调整的,应当通过预算绩效工作专项小组论证通过。要建立健全绩效评价结果的反馈制度和问题整改问责机制。预算年度结束后,强化本年度绩效评价结果对年度预算安排的刚性约束,激发预算执行部门绩效管理的内生动力。预算绩效管理工作要纳入年度预算目标责任制及干部年度考核,未完成既定目标且造成重

大损失的或绩效目标报告弄虚作假情节严重的,要对当事人严肃问责。

科学开展绩效评价并强化结果运用,明确医院预算资金的使用效益,将评价环节贯穿于医院预算编制、执行、监督等全过程,建立事前、事中、事后预算绩效管理闭环系统,是全面预算管理得以有效实施的必要条件。

四、科学开展费用支出预测工作

公立医院医疗业务纷繁复杂,费用、支出一般不具有固定模式,需科学开展费用、支出预测工作。要根据医院的整体发展规划、下一年度目标任务以及当年度的业务量、门诊量,科学预测下一年度医疗业务收入,再据此预计药品和耗材的支出情况。对医疗设备维修费用的预算,不仅要根据上一年度维修合同的签订情况,还要根据医疗设备的使用年限、使用频次等指标,确定是否需要报废或者购买、维保等。对于设备类等资本性支出,应采取归口论证的形式,由设备归口管理部门(如医务处、资产管理处)组织各临床科室和行政后勤科室进行论证,按设备的紧缺程度排名,集中资金解决医院重点支持的项目和科室。在预算管理办公室下达控制指标后,选出最急需的设备报预算管理委员会批准通过。对于工程维修类支出,同样应由归口管理部门组织论证,维修需求由临床部门提出。由于临床部门只能提出需求,无法确定工程的价格、工作量等,需要归口管理部门运用专业知识对各部门需求科学评估,对用料、人工、安全性等进行全面预算分析,并根据实际需求编制预算表,按项目急需程度排序,经预算管理委员会批准后,纳入医院整体预算管理体系中。对于人员类预算,由人事和绩效部门根据历史发生总数以及历年人均工资总额,合理评判预算增

加人数和减少人数。绩效管理部门根据各年度医疗收入总额确定合理的控费比例,在此基础上合理确定人员的支出总数,并报预算管理委员会批准。

五、建立预算与绩效管理高度统一的管理模式

医院的全面预算管理能否落地实施,发挥有效的控制作用,与医院的绩效管理密不可分。笔者认为应该从以下方面采取措施。

1. 在医院全面预算中明确医院整体绩效总额。医院绩效支出不能超过预算总规模,不能独立于医院整体预算之外。要建立预算与绩效考核的联动机制,做到花钱必有效,无效必问责。

2. 在编制预算的同时设立考核指标。对于药品和医疗耗材,严格按照国家规定要求的规格、名称、数量、金额等编制药品采购和医疗耗材采购预算,从源头上控制消耗。要整合资源,提高医疗设备的使用效率。在医疗设备论证时要充分体现其变现能力,对已经购置的设备进行绩效分析,对医疗设备产出进行有效评价。对已批准预算支出但一直未使用的医疗设备,要追究责任。对超负荷的医疗设备,充分考虑预算购置的机会成本和沉没成本,合理编制预算和评价其绩效产出。对于未满负荷的医疗设备,分析具体原因,在没有增加预算的合理理由时,不批准其预算。对于临床医技科室要购置的设备,考虑场地、资质、人员等条件,其成本要计入科室的绩效考核中。充分利用绩效考核指标激励科室,使科室统一使用医院的科研设备平台,提高大型设备的使用效率。各科室编制的预算应纳入年度整体预算考核中。

3. 运营费用考核纳入科室绩效中。对于医院的各种运营费用,需要纳入科室的绩效考核中,与科室的绩效相挂

钩。例如:后勤部门根据需要对各科室的维修费用进行充分论证,并与科室绩效挂钩计入科室成本。医务部门要根据设备的使用寿命判断报废时间,把设备的维修费纳入科室支出中,从而倒逼科室理性更新设备,防止因设备陈旧造成检查结果不准确,增加医疗风险。

4. 定期对预算绩效情况进行考核。医院应定期开展预算考核,并与绩效管理相结合。各归口管理部门要对所管理范围的预算进行公示并在年底述职中阐明预算的执行情况,实现业财数据贯通,为预算分析决策提供数据基础。开展预算考核机制,把预算控制和绩效考核紧密结合在一起,医院各部门及所有员工共同参与。同时将预算考核与绩效考核联动,在单位绩效考核指标中增加预算编制质量和预算执行效率的分值,将个人与科室的绩效相关联,使预算管理、成本核算、绩效管理真正成为医院管理的驱动力。

六、建立一体化预算管理信息化系统

公立医院预算管理不是一个人、一个科室的工作,而是整个医院的管理核心,要打破信息“孤岛”,将整个医院的核心业务与运营管理的信息平台进行融合,确保各个系统之间数据互联互通。通过搭建运营管理信息系统,实现人力资源管理、资产管理、绩效考核、财务核算等运营管理模块的一体化运用,促进部门业务协同;建立统一的数据标准,确保运营信息保持完整性和一致性,实现互联互通,提升运营效率。实际工作中,要针对预算开展全面规划,借助高度完善的信息化体系,促进全面预算管理和绩效考核的有序落地实施。□

(作者单位:北京中医药大学东直门医院)

责任编辑 武献杰 林荣森