

公立医院财政项目预算 绩效管理的研究与思考

刘莹■

摘要：《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》《项目支出绩效评价管理办法》等文件的相继出台，为实施全面预算绩效管理提供了政策依据。开展项目预算绩效管理是公立医院提高财政资金使用效益的重要手段，但仍处于探索阶段。本文对公立医院财政项目绩效管理在预算申报、执行、绩效评价阶段存在的问题进行分析，并提出重视预算编制的事前绩效评估、落实预算执行的动态监控与整改、加强对项目绩效评价结果的应用等完善建议。

关键词：公立医院；财政项目；预算绩效管理

中图分类号：F812.3 **文献标志码：**A **文章编号：**1003-286X(2023)10-0056-03

一、引言

2018年9月，《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》（以下简称《意见》）正式发布，旨在解决预算绩效管理中的突出问题，促进全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系的建立。2020年2月，财政部发布《项目支出绩效评价管理办法》（财预[2020]10号），建立了针对财政

项目的科学、合理的绩效评价管理体系，但尚未形成财政项目的全面预算绩效管理办法。

公立医院财政项目经费主要用于医用设备购置、修缮改造、基础设施建设、临床教学、学科发展等，通过全面的项目预算绩效管理，可以大幅提高财政项目资金的配置效率和使用效益。

二、财政项目预算绩效管理的内容

（一）预算编制阶段

在预算编制阶段，公立医院要强化成本管理理念和绩效管理意识，科学、合理地设置预算绩效目标。绩效目标是预算绩效管理的基础及前提，是单位在预算期内使用资金而达到的产出及效果。根据“谁申请资金、谁设定目标”的原则，公立医院在编制财政项目预算时，应充分考虑医疗行业发展规划、单位职能、工作部署、年度工作计划等，将绩效目标指标分解细化，加强成本控制，合理编制预算测算明细，减少事前绩效评估产生的预算核减。

项目的绩效目标是要清晰地反映单位预算资金的预期产出和效果，一级指标分为产出指标、效益指标和满意度指标。产出指标对应的二级指标

分别为数量、质量、时效和成本指标，效益指标对应的二级指标分别为经济效益、社会效益、生态效益和可持续影响指标，满意度指标对应的二级指标为服务对象满意度指标。三级指标由单位自行设定，设定的绩效指标应尽可能细化、量化。

（二）预算执行阶段

在预算执行阶段，公立医院要对财政项目的预算执行情况和绩效目标的完成情况进行“双监控”。在预算执行过程中，要加强项目的成本管控，杜绝不必要的支出和浪费。对于项目绩效目标完成情况，医院要将绩效管理融入内部控制管理，推动项目绩效运行监控与单位内部控制相结合，关注整体绩效目标和各项指标的完成情况。

（三）评价阶段

预算执行完毕后，公立医院要对本单位承担项目的整体支出绩效开展自评，评价结果报同级财政部门备案，并作为部门决算公开的内容向社会公开，接受公众监督。绩效评价是预算全过程绩效管理的核心，绩效评价结果是完善预算管理、单位下一年度预算安排的重要依据，医院应充分认识项目绩效自评工作的重要性，提高预算绩效管理意识。

作者简介：刘莹，首都医科大学附属北京儿童医院。

三、财政项目绩效管理存在的问题

(一) 项目绩效目标设定不规范

目前,公立医院职能部门对财政项目预算绩效管理的参与意识不强、认识不足,在预算编制阶段填写项目绩效目标时往往存在内容不全面、不规范的问题,主要体现在以下几方面:一是绩效目标指标设定笼统、不具体,如医院将数量指标设定为购置医疗设备一批,没有体现购置医疗设备的内容和相应数量,导致工作量不清晰;将时效指标设定为年底前完成或按合同约定执行,不能体现项目主要工作的完成进展。二是绩效目标指标设定不全面,如医院在时效指标中仅填写了完成方案制定和前期准备工作、完成招标工作及签订合同的时间,未体现医疗设备验收、安装、培训、资金支付等工作的时间点;有的项目没有设置满意度指标,导致部分绩效目标缺失。三是绩效目标设定不易衡量,没有遵循细化、量化的原则,如医院将成本指标设定为预算总额或按合同金额执行,没有明确各类指标结构化成本,不利于项目的成本管控;医院设定效益指标使用“得到提升”“有所提高”等表述,绩效目标不明确,无法体现项目的核心产出和效益,不利于事后的绩效评价。

(二) 预算执行缺乏有效的控制

公立医院财政项目绩效管理的难点之一是项目预算在执行中缺乏有效的管控。财政项目预算绩效评价一般在项目预算期的下一年度开展,且较多采取单位自评的形式,对于财政项目预算绩效管理意识薄弱、缺乏绩效运行监控的公立医院,项目绩效目标的完成情况会与预期相脱离。公立

医院财政项目的执行部门普遍独立运行,没有建立起主管院领导负责、项目负责部门牵头、各部门共同协作、专人监管的专项管理机制,未形成对项目预算绩效目标完成进度的全面跟踪预警。以医疗设备购置项目为例,采购中心负责绩效目标编制、招标、签订合同等,审计处负责采购合同的审批,财务处负责预算资金支出的督促和审核,医工处负责设备到货验收、使用管理和临床应用绩效管理等,各部门对各自负责的工作进行绩效评价,而非由专项小组统一进行预算执行控制和绩效评价。同时,当前阶段公立医院编制项目绩效目标时没有标准化计算计划成本,在项目运行中也没有开展实际成本分析,无法计算项目的成本节约率,可能会导致不必要或不合理的资金支出,无法实现财政资金效益最大化。

(三) 缺乏对项目绩效评价结果的应用

《项目支出绩效评价管理办法》指出,单位的项目绩效评价结果主要通过《项目支出绩效自评表》的形式反映,公立医院根据预算期内的绩效目标及实际完成情况对财政项目分别进行打分,并提供支撑绩效指标完成情况的资料,第三方评审组根据医院填报的自评表和提交的支撑资料,对项目自评的合理性、客观性、完整性进行审核。公立医院的财政项目支出绩效自评缺乏通用的执行标准,评价内容及结果往往比较主观、简单、粗糙,流于形式,为了获得更高的评分甚至可能会漏报项目实施中存在的部分问题,有可能无法充分、公正体现项目绩效管理情况。另外,财政项目支出绩效评价结果会对公立医院整体的绩效评价产生影响,但是医院普遍没有

建立绩效评价结果的挂钩机制,缺乏对项目评价后的整改责任和奖惩的落实,因此对项目管理组的约束力较低,无法激发项目预算编制、执行、监督部门人员不断提高绩效管理水平的积极性,更不利于推进医院持续改进财政项目预算绩效管理。

四、完善公立医院财政项目绩效管理的措施

(一) 重视预算编制的事前绩效评估

事前绩效评估是财政项目预算绩效管理的关键环节,一方面是对公立医院编制的绩效目标内容的审核,能够纠正其中设定不规范、不科学、不合理的内容,为下一年度财政项目绩效评价打下基础;另一方面是对项目的立项必要性、实施方案可行性、预算测算准确性等内容开展评审,评估结果是项目预算安排的直接依据。随着落实过紧日子的相关要求,财政部门对公立医院的项目资金支持逐渐收紧,对财政项目的事前绩效评估更加严格。公立医院应该充分认识到事前绩效评估的重要性,如按照《北京市市级财政支出事前绩效评估管理办法》,在编制预算时规范地填写项目绩效目标,所选指标应具代表性,能够直接、全面地反映项目的核心内容,同时要详细地准备可行性分析报告、立项专家论证意见、项目预算书、初步设计图纸等评审资料。

公立医院应坚持以战略和问题为导向,在事前绩效评估前开展深入的调查研究,采取专家咨询、现场调研、问卷调查、召开座谈会等多样研究方式,提出符合医疗改革大局、社会事业发展、医院战略方向的项目方案,尤其是对于新增的重大项目,医院在

填报和准备资料时要从多方面突出项目立项的必要性、可行性、效率性和效益性,编制项目预算时要避免将与项目实施无关的支出列入预算明细。例如A医院申报一项大型修缮类项目预算,在事前绩效评估阶段提供了项目改造相关的部门长远规划、院办公会会议审批单、医管中心调研该项目的会议纪要、“三重一大”会议纪要、勘察报告等文件证明改造需求的合理性和迫切性,提供了项目实施所涉及的节能、消防、安全、环境保护等相关施工条件及技术标准、项目组织管理、工程招投标、建设工期和进度安排、投资估算与筹措等信息证明项目的可行性。经评审后,审减了部分金额,主要原因包括:部分清单工程量多计,依据送审图纸予以审减;部分清单综合单价偏高,依据造价信息及市场价予以审减。医院按照此绩效报告评估意见进行预算调整,修改相关预算、图纸及方案等文件。

(二) 落实预算执行的动态监控与整改

公立医院应成立专项工作小组,对财政项目实施动态的“双监控”,定期对项目预算执行率和绩效目标完成情况进行评价,形成绩效评价报告,及时披露项目执行与预算和绩效目标的差异,对于与目标偏差较大的指标要求项目组作出重点说明,督促项目负责人落实整改,堵住管理漏洞。项目绩效评价的内容可以分为项目决策、项目管理和项目绩效三个方面。项目决策评价主要是对项目绩效目标内容的明确性、决策依据的充分性、决策程序的规范性等内容的评价;项目管理评价是对项目资金管理和实施过程管理的评价,主要包括财政资金下达后的管理及使用情况、项目相关

财务、采购、基建、资产等管理制度的建设及执行情况;项目绩效评价是对项目实现的产出和取得的效果的评价,产出评价内容包含购置设备数量、修缮改造设施平方数、举办会议次数、发表文章篇数等数量指标,验收合格率、达到的质量验收规程、核心期刊论文达到的标准、培训合格率等质量指标,完成前期准备和方案制定、合同签订、项目验收、满意度调查等进度指标,预算控制数、单位平均成本等成本指标;效果评价内容包含设备利用率和使用效益、为医疗和教学提供强有力的硬件条件保障、在一定时期内持续发挥作用、患者满意度等效益指标。例如,医疗设备采购项目要重点关注采购流程、合同条款、验收的合规性,以及设备的使用率,是否存在闲置;科研类项目要关注支出内容是否符合项目管理办法规定,如会议举办天数是否超标;修缮改造等工程类项目要关注合同金额是否超出评审金额,工程的施工进度是否达到绩效目标,能否按期竣工验收。医院财务部门每月应通报财政项目的支出进度,执行进度偏低的项目需要负责人及时反馈原因,避免因经费结余产生预算核减。公立医院还可以根据自身情况制定财政项目预算绩效管理制度,提高医院绩效管理水平。

(三) 加强项目绩效评价结果应用
《意见》明确提出“花钱必问效,无效必问责”。公立医院项目预算绩效管理首先要明确负责人对项目的全过程实施情况负责,然后执行以目标为导向的绩效评价结果的责任落实和奖惩机制,将绩效评价结果与项目负责科室、负责人的年度考核相结合,可分为两个方面:(1)对于财政项目绩效评价结果较差、造成医院当年预算

或下一年度预算安排核减的项目,要确定问题点和责任人进行追责问责,制定整改方案并落实,在项目预算绩效管理工作中存在重大过失或违规行为的项目人员,应采取诫勉谈话、调整岗位、扣发绩效工资等惩戒措施。(2)对于预算绩效评价得分为优秀的项目,应给予相应的激励,按贡献分配奖励性绩效工资,同时将项目管理经验作为经典案例向全院分享,为正在进行和即将申报的项目提供参考,提高医院整体的项目预算绩效管理能力。例如A医院在每年4月左右对上一年度所有财政项目开展绩效评价,由项目组根据项目绩效目标的设定和执行情况切实地填写项目支出绩效自评表及评价报告,经项目主管科室负责人签字确认后上报。对于评分未达到90分的项目,应根据扣分点确定相关问题的责任人,要求其在规定期限内出具整改方案及整改报告;对于评分达到90分的优秀项目,在院内宣传表扬,并给予项目组适当的绩效奖励。

项目绩效评价结果应用的基础是绩效评价结果的准确性和客观性,因此公立医院首先应通过健全项目预算绩效管理制度来明确财务处、采购中心、物管中心、基建处、审计处等管理部门的分工与职责,避免发现问题时出现部门间推诿责任和无法定责的情况。其次公立医院应不断对项目预算绩效评价方法和奖惩机制进行优化、修正,结合财务指标和非财务指标,综合运用目标比较法、因素分析法等,力求绩效评价结果与医院实际管理情况相符合,建立能够真正调动起全院各层级人员执行积极性的奖惩方案,使预算绩效管理充分发挥控制、评价、激励的作用。

责任编辑 李斐然