

推进预算绩效评价结果应用的实践与思考

——以四川省成都市温江区为例

● 邹璇

【摘要】《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出了“加强绩效评价结果应用”的要求,但当前绩效评价结果应用在国家层面仍未形成完善的体制机制和法律法规,基层财政部门在绩效评价结果应用环节中不断探索推进,还存在一些亟待解决的问题。文章结合温江区深入开展预算绩效评价结果应用的成功经验,针对预算绩效评价结果应用中面临的困境提出了完善对策,力图进一步推动预算绩效评价结果应用工作落实落地。

【关键词】结果应用 绩效公开 绩效评价 绩效管理

近年来,四川省成都市温江区财政局积极贯彻中央和省市“全面实施预算绩效管理”的要求,创新思路举措,在预算绩效评价结果应用环节进行了一系列的探索和实践,通过结果通报、问题整改、预算挂钩、对外公开等多种方式,积极推动预算绩效评价结果应用取得实效,形成了预算绩效评价结果应用的“温江样板”。

一、基层推进预算绩效评价结果应用普遍面临的困境

习近平总书记在党的十九大报告中明确提出了“全面实施绩效管理”,这将绩效管理提升到一个前所未有的高度;《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出:“健全激励约束机制,实现绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩”“健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制,加强绩效评价结果应用”,进一步对绩效管理工作尤其是绩效评价结果应用工作作出了系统、全面、科学的安排。做好预算绩效评价结果应用工作具有重要意义,结果应用工作与领导层是否关注绩效,单位是否营造了“讲绩效、重绩效”的氛围息息相关,同时也与结果应用机制是否健全、绩效评价报告质量高低以及项目具体实施人员的参与度等因素有着直接或间接的关联。从实践来看,基层财政部门采取

了通报、整改、公开、预算挂钩等多种方式对预算绩效评价结果进行应用,但在具体操作中尚存一些问题亟待解决,导致结果应用的实际效果与预期目标仍有一定差距。

(一)一评了之,单位改进动力不足

单位淡薄的绩效责任意识、模糊不清的绩效分工边界、领导对绩效的重视程度不高,导致一些评价结论仅落实在纸面上、报告中,没有采取进一步的应用措施。一是有的预算单位绩效管理缺乏主动性、积极性,仍把工作重点放在向财政部门跑资金、要项目上,对开展预算绩效评价工作略显消极懈怠;一些预算单位将工作重心放在项目申报、资金审批上,对资金的执行进度及使用绩效视而不见;更有甚者,将预算绩效评价与财政部门开展的会计质量审核、财务检查等混为一谈。二是有的资金具体使用单位评价工作流于形式,单位自评“自圆其说”“不愿揭短”,自评分数一律偏高,自评结论一概打“优”,不考虑项目进展情况,不分析项目客观质效;有些单位的预算绩效自评工作直接由第三方“代劳”,不计评价结果的质量高低。三是资金主管单位对下属资金具体使用单位的自评结论不加辨析、全盘接受,奖优罚劣的激励约束机制缺失;对自评单位未形成常态

化的监督指导机制,监管责任落实不力。导致“执行效果中规中矩、自评结果成绩斐然、支出惯性越来越强”的资金管理局面日益明显。

(二)流于形式,应用效果难达预期

第三方机构从业门槛低,缺乏退出机制,评价结果质量不高,提供的绩效信息尚未达到能协助政策制定者进行科学决策的程度,制约了绩效评价结果的深入应用。具体表现为:一是第三方缺乏绩效管理方面的专业知识储备,对评价对象尚不完全了解,加之评价时限的要求,导致其执行程序不严、走过场,较多停留于查制度、粗翻账册、简单计数。问卷调查样本少,发现问题后不及时反馈整改,仅有打分而缺失必要的支撑。此类评价只是简单“体检”,并非深度“治疗”,难以祛除资金低效无效的“顽瘴痼疾”。二是评价指标设置“头重脚轻”,在预算总体指标中,部分预算绩效评价项目的前期决策和过程指标占比偏高,使得预算绩效评价成为财务审计及内部控制评价的简化版本或另一种表现形式。三是评价指标的权重设置重点不突出,项目的立项决策、实施过程、产出效益等全过程考核指标分值占比相当,通过将以上指标简单“求和”,难以将不同类型、不同性质项目之间的绩效差异体现出来,得出的总体预算绩效评价结论“不痛不痒”。

(三)后劲不足,评价结果利用率低

作为预算资金管理的“指挥棒”和重要抓手,预算绩效评价结果应用必须围绕预算、服务预算、用于预算。实践中存在资金使用单位公用支出与项目支出界限不清、部分科目混淆,导致评价对象的资金调整空间有限,预算绩效评价结果利用率低等情况。一是评价分数难以直接转化成资金调整规模。体系化的预算绩效评价是综合评价,投入经济性和预算合理性只是其中一个方面,并且评价重心往往落在判断产出和效果上,即聚焦“资金使用是否达到预期效果”“单位计划的事情是否完成”的问题上;二是有的资金使用单位在年初编制预算时,为了规避预算被削减,将一个项目任意拆分成若干个细项小项,加大了财政部门绩效评价结果应用的难度,导致财政部门管理“分身乏术”。三是针对名称与内容“文不对题”,即项目各年度

名称相同而内容差异较大的情况,直接将预算绩效评价结果用于预算调整可能不适当。四是缺乏统一的分行业绩效指标体系作为参考,评价结果不易直接与项目次年预算挂钩,导致预算绩效评价结果落实不到项目;即使结果应用体现在单位一般性支出上,由于一般经费的支出刚性,调整不合理可能导致相应单位在次年无法正常运转,一定程度上影响了预算绩效评价结果应用的实际效果。

二、推进预算绩效评价结果应用的“温江样板”

温江区坚持将预算绩效评价结果应用作为预算绩效管理的关键环节,以成本效益理念为核心,坚持结果导向、问题导向,聚焦评价结果应用中的重点问题,精准发力施策。经过近几年的不断深化拓展,预算绩效评价结果应用的广度及深度实现了“双提升”,打造了具有温江特色的预算绩效评价结果应用样板。

(一)夯实基础,做好结果应用“后半篇文章”

1、筑牢结果应用制度“地基”。目前来看,在预算绩效评价结果应用方面没有专门的法律法规,也没有全国统一适用的制度规范,结果应用欠缺制度支撑。近年来,温江区主动尝试,积极探索,研究出台了一系列制度文件,包括区级全过程预算绩效管理考核办法、区级预算绩效管理结果应用实施细则等,指导各预算单位开展预算绩效评价结果应用工作,明确规定预算绩效评价结果与项目设立、预算编报、财政资金执行、政策调整等挂钩,为结果应用提供了坚实的制度保障。

2、夯实结果整改监管基础。加强对预算绩效评价结果整改情况的监督,避免出现“书面整改”的现象,对整改情况和效果进行后续跟踪,将整改落实情况作为预算绩效评价工作的延伸与反馈。资金主管部门在进行整改时,要求其将整改工作责任落实到人,整改时限落实到天,整改内容落实到项,制定整改工作计划表,建立整改工作台账,按时按质完成整改工作,准备好详细的整改资料,以备区财政局对整改工作开展“回头看”查阅,逐渐形成了评价结果反馈、整改、提升的良性循环。

3、完善绩效评价指标体系。指标体系既是评价工具,也是价值引导,是部门提升资金使用质效的前提。结合预算绩效评价结果应用实践经验,温江区探索归纳了一套绩效评价指标体系,该体系将定性指标及定量指标相结合,将共性指标及个性指标综合运用。以“定量优先,兼顾简单有效”为原则,将多种评价方法创造性地应用于评价过程中。推动区域内的预算绩效评价标准规范化和统一化建设,使区域内、部门间的评价标准具有一致性和可比性,大大提高了预算绩效评价结果的实用价值。在评价具体项目时,对成本、产出和效益等各项指标的分值比重进行科学设定,尤其是提升对总体绩效产生直接影响的关键绩效指标的分值比重,根据评价对象的特点,做到考察要点有所侧重。通过完善评价指标提升评价结果应用效果,推动各预算单位从原来的注重规范性向注重配置和使用效果转变。

(二)评以致用,评价结果应用从“虚”向“实”

1、加强信息公开力度。一是扩大信息公开范畴。社会公众可通过绩效评价报告了解重大支出项目的完成数量、完成质量、完成进度及完成效果。近几年,温江区扎实推进预算绩效评价信息公开工作,公开范畴进一步扩大:专项类项目的预算绩效评价报告、部门整体支出预算绩效评价报告以及本级财政政策预算绩效评价报告均已纳入公开范围。按照“谁评价、谁公开”原则,资金主管部门公开本部门预算绩效自评报告,财政部门牵头组织公开本地区重点评价报告。二是提升信息公开质量,突出“阳光绩效”“阳光财政”,拒绝“选择性公开”。对公开内容的完整性和透明度提出明确要求,促使预算绩效管理工作更加规范、高效、透明、公开,充分调动财政政策受益人和社会公众参与监督,提高部门财政资金使用的积极性,保障社会公众的知情权。三是确保信息公开到位。将公开情况与部门预算编制有机挂钩,纳入部门年度考核管理并设置一定的分值权重,倒逼各预算单位将预算绩效管理信息公开到位,提高绩效管理信息的可信度,实现财政资金使用的质量和效率“双提升”,从而使政府的执行力和公信力得到增强。

2、完善预算挂钩方式。在预算编制阶段,进一步实现绩效和预算管理的深度融合,确保绩效管理在

预算编制过程中真正发挥“指挥棒”作用。一是突出绩效引领,适时向区政府、区人大汇报预算绩效评价的开展情况及结果,为领导决策提供参考。二是衔接预算编制,根据预算绩效评价结果,对相应的项目进行预算规模匹配。对评价发现预算无绩效、低绩效、达不到主要预期目标、实施情况较差的项目,按规定停止拨款、调减预算;坚决取消不应当纳入预算安排的项目;督促绩效不佳的项目在一定时限内整改到位;将政策支持和资金安排向高性能的预算单位及支出项目倾斜,对于绩效评价结果为优秀的项目,考虑进一步扩大其规模或增加项目预算资金,予以推广,以此鼓励资金主管单位,引导各预算单位重视本单位全过程预算绩效管理工作,落实自身预算绩效管理主体责任。

3、强化绩效激励与约束。激励与约束机制的构建,有助于良好财经生态的形成。一是树立奖优罚劣的鲜明导向。形成了预算绩效评价结果与区级部门年度考核挂钩机制,对预算绩效评价结果好的部门,进行表彰和奖励;对预算绩效评价结果差的部门,进行通报和扣分。二是严格落实问责制度。厘清问责客体责任,将激励和约束机制落实到具体责任人员。在多部门联合实施的项目中,要将各参与部门具体的职能职责进行明确。在资金申报和具体使用过程中,对因部门、单位或个人故意或疏忽,导致资金使用无效或低效的情况,区财政局建议追究有关部门、单位或个人的责任,并将建议提交相关职能部门处置。建立约谈机制,对连续两年预算绩效评价情况排名垫底的部门,区主要领导将约谈其主要负责人。通过强化预算绩效评价结果应用激励约束,使区级各单位对绩效管理的重视程度大大提高,干部履职尽责、干事创业的积极性也被调动起来。

(三)多方联动,形成绩效评价结果应用合力

一是建立多部门预算绩效管理协调联动机制,通过区人大、区纪委监委、区审计局等部门参与预算绩效评价管理,绩效评价结果应用从区财政局一家“独唱”走向全员“合唱”,职责清晰、各有侧重、相互衔接,形成资金监管齐抓共管合力。充分利用公开、考核、移交、问责等多种手段,强化各方协同配合机制,形成政府绩效管理监督“一盘棋”。二是全面发挥绩效管理对决策的支撑作用,将预算绩效评价结果

等信息适时向区人大、区政府进行报告。预算绩效评价是除了纪检监察、审计等手段之外,监管资金的一种极好的工具和手段。通过实施上述措施,在一定程度上突破了绩效评价难以落实或落实不到位的情况,进一步保障全面实施预算绩效管理工作稳步推进。

三、完善预算绩效评价结果应用的建议

(一)源头控制,有效提升绩效评价报告质量

一是定期进行项目梳理。财政部门支出科室要将项目作为预算管理的基本单位,围绕区委、区政府中心工作及重大决策部署,定期对项目进行梳理、分类,按轻重缓急排序,对实施内容重复的项目进行整合清理。二是坚持问题导向、结果导向,有的放矢选择项目。通过预算绩效评价着力解决项目成本虚化、质量弱化、效益软化等问题。对于项目评价结果应用价值不高的,如一次性项目,或者项目属性为保民生或保运转的项目,在选取评价对象时要进行区分判断。三是实施差异化的事后评价策略。对于常年性项目的评价报告,需要考虑项目环境变化、项目实施时间周期等多种因素,避免因绩效评价工作的滞后性导致结果应用困难。提升绩效评价结果应用的针对性,在短期、一次性项目的评价结果中应体现可延伸至同类型项目的有效建议,提升绩效评价结果的应用价值。四是规范评价报告内容。高质量的预算绩效评价报告能够提供大量的指导建议及有效信息,评价报告要明确责任主体,对所评价行业和领域的同质化问题要善于总结归纳,将存在的问题和绩效分析有机衔接,使背后原因与问题现状相吻合,将问题的表述与事实逻辑有机结合,使建议与问题一一对应且具有实操性。

(二)引入外脑,择优选用绩效评价服务机构

第三方中介机构主要参与财政部门牵头开展的重点预算绩效评价。财政部门需引导建立第三方评价机构市场,让最专业、最匹配的机构来实施。完善第三方制度管理体系,规范第三方参与方式,厘清委托清单,明晰责任边界,优化工作程序,强化考核激励,对第三方机构工作情况进行跟踪监管,对其业务质量进行考核评估,将评价质量作为资金支付的重要影响因素,提升第三方中介机构评价工作质量。在预算绩效评价报告评审阶段,充分听取被评价对象

的正当诉求及合理解释,关注其反馈的意见建议,避免出现“信息不对称”的情况。严把评价质量关,必要时引入多种社会力量共同参与,确保预算绩效评价结果落到实处。

(三)具体分析,避免绩效评价结果应用“一刀切”

在实践中,财政部门动辄按同一比例压减预算单位全部项目资金、削减部门预算总规模,虽然此举向预算单位传递了“花钱问效,无效问责”的导向,对绩效意识缺乏、主体责任缺位的预算单位产生了立竿见影的震慑,但在执行中,对于不加区分、“一砍了之”的做法是否有效仍存在质疑。为确保预算绩效评价结果落到实处,一方面要有机挂钩资金规模不打折扣,另一方面应针对不同的项目类型实施精细化、差异化的预算资金挂钩策略。可以结合实际情况,从不同的维度对项目进行划分:一是可以按项目所在单位的职能进行划分,如党群单位的项目和具体干事的业务单位的项目;二是可以按项目属性进行划分,如补贴类项目、民生兜底类项目和实体建设类项目等;三是可以按项目延续时间进行划分,如常年延续性项目和临时实施的项目等。此外,要综合考察项目评价结果应用的预期和侧重点:有些项目结果应用着重优化次年预算安排;有些项目结果应用着重于加强管理,确保不出现跑冒滴漏的现象;有些项目结果应用则是为验证财政投入是否有效,是否应该持续投入,协助政府科学决策。此外,在结果应用时应强化及时性管理,加强分析研判,强化有效性管理,因部门施策,因项目施策,才能确保评价结果真正有用,真正用得好。■

(作者单位:四川省成都市温江区财政局)

参考文献

- [1]陈志勇,毛晖,张春雨等.部门预算绩效评价结果应用:现状与展望[J].财政监督,2019,(24).
- [2]王雍君.预算绩效评价结果应用:究竟应用于何处?[J].财政监督,2020,(20).
- [3]中共中央,国务院.中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见[EB/OL].(2018-09-01).http://tzps.mof.gov.cn/guizh-angzhidu/201811/t20181101_3059123.htm.