

新形势下 四川预算绩效管理路径规划研究

于玲

46

四川在开展预算绩效管理之初便以推进全过程绩效预算为特色。随着新预算法的颁布实施,四川更加重视事前预算编制依据绩效目标管理、事中预算执行和监督开展绩效评价、事后预算完成审查绩效情况到次年预算编制参考绩效评价结果的有机制度链条。实践过程中,绩效目标与部门职能的相关性、绩效目标实现措施的可行性、绩效指标设置的科学性、财政资金使用的合理性等问题在一定程度上有所突破,但仍存在一些亟待改进的问题。

(一)全局意识有待提高,协同机制仍待建立。财政预算是政府施政目标得以实现的重要途径,科学的预算绩效管理是通过规范政府收支行为约束政府部门组织行为的有力工具,也为政府公共管理理念转变提供了制度保障。从预算编制、执行、监督到决算全过程,公共财政资金高效使用不能仅靠财政部门的单方力量,过程中涉及的所有相关方都需主动承担预算绩效管理任务,通过科学衡量绩效增强政府资源调控能力,从政府收支入手倒逼政府职能转变,从而实现政府公共管理目标,切实提高政府公共产品供给效率。从提升国家治理能力和治理水平出发,随着预算公共化和民主化程度的加大,作为政府部门共同的事,“花钱问效”的预算绩效责任意识在预算部门、项目实施单位等各主体间得到强化和巩固。但实际工作中个别部

门仍对绩效管理的重要意义认识不够到位,对绩效评价工作不够重视,“重投入、轻产出”“重分配、轻管理”“重数量、轻质量”的粗放式发展方式和管理模式仍然存在,有的部门和地区还存在等待观望、被动应付等状态。此外,虽然新预算法将预算绩效提升到政府治理层面,但统一具体的法律制度保障尚未有效建立,缺乏健全有效的责任追究机制和绩效问责手段,致使绩效管理实践过程中遇到新情况、新问题难以用现行法律政策来约束和规范,降低了管理工作的权威性。实践中,多部门参与、有机配合、协同推进的系统协同机制仍待建立,上下级政府、同级各部门、部门内部之间工作协调力度仍待加强,有效的沟通渠道仍待完善,制度化管理的缺乏一定程度上也阻碍了绩效管理工作的推进。

(二)过程覆盖全面实现,目标管理仍需加强。预算绩效管理过程不仅包括申报绩效目标、绩效评价组织、绩效评价结果反馈等环节,还包括建立制度框架、规范工作机制、明确评价对象、构建指标体系、运用评价结果等诸多现代管理手段。将绩效理念全过程植入预算管理,将绩效目标与部门预算全过程同申报、同细化、同审核、同批复,从更高层面调配资源,有助于公共决策贴近公共需求,突破财政支出目标事前不明确、资金使用事中欠跟踪、预期效果偏离最初目标等难题,从而实现财政资金使用

效率提高、预算执行部门目标实现、项目实施单位风险降低的多方共赢局面。基于以上理解,四川建立了“预算编制有目标、预算执行有监控、预算完成有评价、评价结果有反馈、反馈结果有应用”的全过程预算绩效管理机制,实现了预算绩效管理与预算编制、执行、监督的有机结合。但实践中,明确界定政府职能并量化为与之挂钩的绩效目标并非易事,而且政府职能重点会随经济社会发展时期变化而变化。在当前全面深化改革的大背景下,沿着政府公共职能向有限、法治、透明、服务型政府的转变轨迹,科学的预算绩效管理需融入国家治理体系,从国家治理和政府职能转变的高度进行顶层设计和目标制定,准确把握政府职能和市场功能的界限,结合地域、时间、项目等具体情况制定预算绩效管理目标,做到纲举而目张、有的放矢。但实际上虽然预算编制要求所有项目必须填报绩效目标,实际填报情况质量与相关要求仍存在距离,部分项目绩效目标的完整性和合理性都有待提高。

(三)评价体系基本建立,科学实用仍需把握。作为一个系统性工程,预算绩效管理涉及对象界定、指标设计、数据收集、专家评价乃至政府履职等多方面内容,需要考虑部门差异化职能目标和财政资金支出使用效益等个性化问题。四川不仅建立了财政绩效管理体

系,还加强财政绩效评价体系建设,形成了以项目支出绩效评价为主、部门整体支出绩效评价和市县财政运行考核为辅的财政绩效评价体系,并采用现场评价和非现场评价相互衔接,进一步确保评价结果客观公正。绩效评价是政府决策的重要依据,其本身是否科学、规范、可信,直接影响决策的方向和效果。结合本地实际,四川建立了具有自身特色的综合指标体系,如项目支出绩效评价指标体系、部门支出绩效评价指标体系、市县财政运行绩效考核、政府部门绩效考核“行政成本”指标体系,涵盖了项目、部门、下级财政三个方面和省、市、县三个层级。但预算绩效管理是否科学有效,很大程度上也依赖于对职能目标界定和指标体系构建等技术层面问题的准确把握。庞杂巨细的指标体系并不能等同于科学评价,在实践中仍需敢于打破模式化思维,注重绩效评价成本,避免个体化、表面化、形式化,不断加强统一与专业、基本与专用、定性与定量等多层次指标的有机结合,量体裁衣,强调实用,兼顾评价指标体系的系统性和适用性。同时,财政支出绩效管理的指标体系、评价标准仍待完善;中介机构库、专家库不够规范;人员配置不合理、知识结构单一,难以满足管理工作定量和定性分析的要求;信息系统建设落后,缺乏数据共享体系,这些都是一个需要持续动态修正的过程。

基于财政推进绩效管理探索实践,四川认真研究制定了《四川省财政绩效管理五年规划(2016—2020年)》,从绩效目标、执行监控、绩效评价、结果应用四大方面继续深入推进绩效管理,提出了“十三五”时期财政绩效管理工作思路 and 具体举措。

(一)重视目标管理,科学考核绩效。首先,科学合理制定绩效目标,与预算编制同步同行,才能从源头上明确任务和时间,实现将绩效管理关口有

效前移的同时,有力促进预算编制的科学和准确。其次,为促进绩效目标编制、审核和批复的严格规范管理,需健全绩效目标管理信息系统。鉴于绩效评价信息量大、时效性强、指标体系繁杂,可将绩效目标管理信息系统与支出绩效评价工作数据库兼容建设,实现流程管理和数据共享。此外,为提高绩效目标的科学性,四川已逐步引入第三方参与省级绩效目标审核,并将尝试公开绩效目标吸纳公众意见等纳谏手段。根据绩效评价工作技术含量高、涉及领域广等特点,高素质、多层次绩效评价专业队伍建设至关重要。结合实际还可根据绩效目标管理成熟程度,适时研究实施绩效目标核定预算规模等管理模式创新。

(二)加强过程跟踪,实时动态纠偏。绩效与预算天然一体,将绩效监控嵌入预算执行,才能发挥绩效跟踪监控的效用最大化。一旦发现绩效信息跟踪监控异常,预算支出与原绩效目标偏离,应及时采取措施纠正,情况严重应延缓或停止项目执行。为增强纠偏时效性和执行力,可将过程绩效管理情况纳入考核范围,并建立高效协作的工作机制。加强全面统一指挥、协调均衡推进,建立国家、省、市县各级政府层面绩效评价工作领导小组,促进各级同步联动;横向对各层级预算部门采取激励措施或建立约谈机制,将绩效过程控制纠偏内容及效果分析纳入部门考核,调动多部门共同参与、有机配合、协同推进的积极性,推动绩效评价工作常态化、系统化、规范化。

(三)深化绩效评价,综合整体开展。现阶段四川财政绩效评价工作主要采取部门(单位)自评、财政抽评、第三方评价等方式,覆盖内容在相对成熟的项目支出评价基础上,推进部门整体支出评价和市县财政管理综合评价,并逐步拓展到财政政策等领域,在扩面增量中规范财政资金使用和促进绩效管理提

升。一是2016年起开展政策评价试点,提高政府公共决策前瞻性。二是加强部门预算编制、预算执行和支出绩效评价,建立部门整体支出绩效评价体系。三是开展市县财政管理综合评价,提升市县财政管理水平,内容可包括预算编制、收支情况、预算公开、债务管理、财政体制建设、三公经费支出、法治财政建设等。同时,科学完善绩效评价指标体系建设,结合实际分区域分行业制定指标,以财政资金补助对象存续性、成长性、领先性为基准探索特性指标,形成能够客观公正反映政府公共活动效能的指标体系、评价标准和计量方法,提高绩效评价的精度、准度和公信力。

(四)强化结果应用,实现引导约束。针对绩效评价中发现的问题,要突破绩效评价结果反映情况、找出问题、完善制度的表层运用,探寻内部体制机制原因,加强源头治理,优化顶层设计。一方面,预算单位不仅要发现发现的问题及时整改,还要进一步深挖细查建立问责机制,反逼责任意识提升。另一方面,财政需建立完善评价结果与预算挂钩的激励与约束机制,对预算部门常年项目的预算安排根据上年绩效评价情况不同,采取表扬、继续支持、调减、不予安排等方式奖惩,并将绩效目标评审、绩效评价结果作为预算安排、预算调整和进入预算滚动项目库的重要依据;对市县财政运行绩效考核范围覆盖到项目支出绩效评价结果,并作为次年省对下转移支付资金分配的主要系数。同时,逐步扩大绩效评价结果公开范围和力度,接受社会公众监督,使绩效成为预算安排的重要依据、完善财政管理制度重要支撑和评先评优的重要因素,真正将结果应用渗透到完善政策导向、精细预算编制、加强政府管理及提高资金使用效益等各个方面。

(作者单位:四川财政科学研究所)

责任编辑 黄悦