

推进绩效监督有效开展的思路

□陈照东 储开其 管德忠 邱振宇

2013年江苏省南通市财政局开始探索绩效监督,选择民防工作进社区、港闸区“五个必须”整治工程等9个项目进行绩效检查,对南通博物苑新馆运行经费、都市生态农业——农田基础设施项目等7个项目进行绩效重点跟踪,取得了一定的效果。在试点的基础上,如何借鉴财政监督好的做法和优点,形成成熟而有效的绩效监督模式,确保财政资金安全有效使用,是一个值得深入研究的课题。

(一)推进预算体制改革,探索实施绩效预算的可能性。制约“绩效监督”发展的瓶颈之一就是绩效标准难以建立。实行绩效预算恰好可以弥补绩效监督标准缺失的不足。尽管作为一种“预算体制”,绩效预算并非完美无缺,但因其是“公民(纳税人)监督下的预算方式”,为包括美国在内许多国家所热衷。“绩效预算”的核心是建立起一套能够反映政府公共活动绩效的评估体系,根据国外实践,采用绩效预算的预算报告要清楚地列明政府资金使用了多少、产出了什么、社会效果是什么。一般采用“确定战略目标→制定年度预算→提交绩效报告→绩效测算→绩效评价→根据结果调整下一年度预算”的程序,为绩效监督解决了“标准”的问题。当然,预算体制改革作为财政管理改革的重要内容,需要非常审慎。绩效预算是否适合我国国情,并能得到很好的运用,现在还没有定论。但在目前预算体制之中有选择地吸收“绩效预算”的部分内容,或许是可行的方案。

(二)加强绩效监督立法,提升绩效监督工作地位。从国家层面出台专门的绩效监督法律法规将极大地提升绩效监督工作的权威性。一是修订《预算法》,增补预算资金绩效监督内容,使绩效监督在法律层面上有所依托。二是争取将绩效监督结果纳入政府部门年度评比考核内容,通过地方政府推进所辖区域绩效监督工作开展,避免工作中有可能出现的单位推诿等问题。

(三)强化事前绩效监督,紧密联系预算安排。财政监督以往以被监督单位的报表、账簿、凭证等为依据,但绩效监督要说明问题需要收集的资料却往往不限于此。在实践中,对被监督单位的绩效问题界定不清经常可见。比如对一个动漫设计企业,文化扶持资金已投入,相关企业做到专款专用、核算规范,但资金投入的产出则不能完全从报表、账簿、凭证等判断。企业如果产出是一部动画片,可能从财务利润上看,一开始甚至是亏损的,需要结合该动画片是否在中央台或地方台播放、播放时长多少、收视率如何、能否引发观众持续关注等情况综合考虑才能得出正确的结论。有鉴于此,绩效监督比财政监督更需要强化事前监督关。在预算单位申请预算时,就要求单位申报绩效目标,提供可行性分析,财政部门根据单位申报材料组织有关专家进行绩效目标可行性论证,得出预期判断,认为项目前景看好的,则批准预算,否则相应调减预算或者取消项目,这样才能体现出“绩效”的真义。而目前实践中这一环节往往较为薄弱,原因是多方面的,如要加强,涉及到预算体制的改革、财政部门与预

算单位的联动、预算单位所管理的行业单位体制改革等等,难度较大,不仅需要财政部门自上而下进行推进,还需要政府的高度重视和政策支持。

(四)加强绩效监督队伍建设,提升绩效监督理念。绩效监督工作涉及面广、工作量大,需要相关工作人员既熟悉财政管理方面的法律法规,有较强的财政理论素养和专业知识,又要有较丰富的财政监督检查实践经验,要求很高。而绩效监督工作人员队伍目前在知识结构、专业素质、工作能力等方面是否完全达到工作要求暂且不谈,一个突出问题就是各地普遍人手不足。当前各地较普遍的做法是购买第三方劳务,即聘请注册会计师等第三方机构人员参加绩效监督工作。在一定程度上可以缓解绩效监督人手不足的矛盾,但中介机构毕竟是以“营利”为目的,与财政部门“公共管理”的目标不尽相同,在一定程度上又影响了工作效果。有鉴于此,南通市财政局在实践中尝试建立“大绩效”机制。即对内在局层面统一协调,实现各业务处室的真正融合,分组合作、共同开展绩效监督工作;对外加大每年会计信息质量检查的力度,提高全市会计人员工作质量,保证会计信息基础资料的健全,减少在常规性资料检查上的时间,而且在年初单位申请预算时,强调要由业务部门和财务部门共同编报绩效目标提请财政部门审核,促进预算单位建立“绩效”理念,减少或消除他们的抵触心理,逐步推广“绩效文化”,提升绩效监督的“软实力”。☐

(作者单位:江苏省南通市财政局)

责任编辑 李艳芝