

预算绩效目标编制问题探析

□张绍光

预算绩效目标管理是预算绩效管理的重要内容。目前,各地基本上都开展了预算绩效目标管理试点工作,“目标—结果”导向的绩效管理理念得到强化,财政资金使用的目的性、规范性得到加强,财政科学化精细化管理水平有了明显提升。但部门在编制绩效目标时,仍然存在不少问题,值得进行分析和探讨,以便采取有效措施加以解决,更好地发挥绩效目标管理在预算绩效管理过程中的“龙头”作用。

绩效目标编制中存在的问题

1. 项目论证不够充分

受传统预算管理方式的影响,一些部门在申报项目时,对项目实施的可行性、必要性没有进行充分论证,项目绩效目标不够明确。如设计和施工类项目中,一些部门先行申请包括设计费用和施工成本在内的项目资金,完工后才能确定工程量及相应工程费用,因而难以确定工程绩效目标,致使一些项目实施略显超前。

2. 绩效目标不够完整

完整性是绩效目标编制的一条重要原则。项目预期目标要反映出项目的所有产出和效果,包括产品和服务的数量目标、质量目标、时效目标、成本目标以及服务对象满意度目标等。然而一些部门在编制项目绩效目标时,往往只注重项目的产出,对项目影响效果方面的绩效目标关注不够。如公路检测、统计调查、质量检测、食品药品抽验等项目,往往只列出检测数量目标,但对检测起到什么作用、检测后项目实施有什么改善、

检测结果利用率如何、项目不合格范围控制多少等检测质量目标则考虑不够。又如各类行业培训,大部分只编制了培训人次、培训班次、培训知识覆盖面等数量目标,对培训后能力提升、培训优良范围等培训质量指标则涉及不多。

3. 绩效目标不合逻辑

绩效目标的设定具有很强的逻辑性。通常情况下,部门根据本部门职能、部门预算资金量、上级政府(部门)制定的规划和下达的任务、部门中长期预算绩效战略规划、以往年度任务完成情况和项目绩效评价情况等来设定绩效目标。脱离编制依据的绩效目标失去了科学性和合理性,或是主观臆测,或是凭空捏造,有的甚至是故意瞒骗,套取财政资金。如涉及环保、公安、气象、交管等部门的监控、监测设备购置项目,往往只提出购买设备的数量目标及定性影响目标,没有提供足够的项目实施必要性和合理性依据,特别是购买设备的几年规划、设备使用寿命、每年损坏率、设备使用统计分析数据等。

4. 绩效目标不够量化

绩效目标细化量化,才能在项目实施时进行绩效跟踪,在项目完成后进行绩效评价。绩效目标过于定性,则项目实施时没有具体要求,约束力不强,评价产出结果无法与之相对照。一些项目绩效目标如“行业管理体制更加科学完善”、“管理质量和管理水平明显提升”、“管理人员法律素养显著增强”、“地域行业水平处于全国前列”等,显得过于空泛,且与具体项目实施相关性不强。

5. 缺少中长期绩效目标

对于一些工程类、科研类、投资类项目,需要在项目完成后进行持续跟

踪,在一定年限后再度进行绩效评价,方能充分、可靠地对项目进行完整的、全过程的预算绩效管理。但在编制绩效目标时,一些部门忽略了这一点,缺失了项目实施的中长期目标。

6. 绩效评价指标与绩效目标不匹配

对于设定的绩效目标,需要设计相应的绩效评价指标,确定合理的绩效标准,为绩效目标的完成提供验证。但在实际操作中,部门设计的绩效评价指标存在着评价指标不相关、指标不够量化、指标不易计算等问题。

完善绩效目标编制的建议和措施

通过对绩效目标编制中问题的分析,可以进一步把握绩效目标编制的方法、特点和注意事项,在此基础上,笔者提出以下建议和措施:

1. 加强绩效目标论证和验证

绩效目标的确定是预算绩效管理中的一个难点。如果目标申报过高,与政府财力不相匹配,则绩效目标无法实现;如果目标设计过低,部门履职能力产生剩余,社会需求得不到满足,则绩效目标同样没有任何效果。加强绩效目标论证是提高绩效目标编制科学性、合理性、有效性的重要途径。编制绩效目标时,要综合分析相关项目以往年度目标任务完成情况、专项资金绩效评价情况、投入产出标准、部门预算控制数等,建立和完善部门预算滚动项目库,对项目绩效目标进行充分论证。项目实施过程中,应实施绩效跟踪管理,了解绩效目标实施程度、项目进展成效以及存在的问题,同时验证绩效目标的合理性。项目完成后,部门进行自我评价,财政部



门组织实施再评价,同时结合绩效目标编制、专家目标评审、项目绩效跟踪情况等,考量项目绩效,进一步验证绩效目标编制的科学性和合理性。

2. 严格审核绩效目标

绩效目标审核是绩效目标科学合理的重要保证。可采取部门自评审、财政复审、财政再评审相结合的方式,加强对绩效目标的审核。部门自评审即部门在绩效目标编制完成后,按照财政部门制订的评审规则、程序及工作进程等,在预算绩效管理专家库中选择预算、绩效、行业、管理等类型的专家组成评审小组,自行组织本部门专项资金预算绩效目标的评审。部门自评审的重点是发现绩效目标编制中的问题,并进行自我整改。财政部门结合部门自评审情况,依据国家相关政策、财政支出方向和重点、经济社会事业发展规划等,组织第三方专家评审组,对部门自评审情况进行集中全面复审。财政复审的内容包括绩效目标申报表、财政专项资金汇总表、专家评审意见、自评审量化打分结果及报告等,重点复审部门自评审的合规性、专家评审意见的客观性、绩效目标与财政资金的匹配性。经财政复审,对部门出具部门整体评审报告和评

审得分。为加大考核力度,拉开绩效考核档次,充分运用考核结果,在全面集中复审结束后,在不影响部门绩效目标编报整体评价的基础上,财政部门还可抽取部门自评审与财政复审后得分末位排序2—3位的项目,遵循客观、公正、公平及利益回避的原则,在绩效管理专家库中选择政府政策研究、人大预算管理、高等院校公共管理及财政工作一线的绩效管理专家组成评审组,组织实施第三方再评审。财政再评审的重点是异常的、绩效目标较差的项目,评审的目的是进一步审核单个项目的可行性、绩效目标、绩效评价指标、绩效评价标准、财政资金匹配性。财政再评审前,可听取部门对项目绩效目标编报、编报调整的说明和解释。对经财政再评审后仍然较差的项目,可根据情况要求部门调整、变更或取消项目。

3. 区分不同类型专项资金编制目标

财政专项资金性质和用途各不相同,包括专项引导资金、工程建设资金、个人补助资金、事业奖补资金、一般性转移支付资金、贴息补助等,不同性质的财政资金其绩效目标重点也不同。要区别不同类型的财政资金,制定不同的绩效目标编制指引,如专项引导资金侧

重于投入带动、效益效果方面的目标,工程建设资金侧重于预算控制、工程进度、质量控制等方面的目标,个人补助和事后补助资金侧重于补助的公平性、合理性以及资金发放方面的目标等。

4. 完善绩效目标编制的配套措施

一是科学设计绩效评价指标。绩效评价指标从资金管理、投入和产出等方面对绩效目标实现度进行考量,一般包括投入、产出效益、可持续发展影响及社会评价指标等,涵盖管理规范、经济效益、社会效益、环境效益、可持续发展、社会评价、工程建设等。绩效评价指标是最终评价绩效目标是否实现的依据。各级财政部门在条件具备的情况下,可以研究制定适合所有部门的绩效评价指标参考。随着部门职能、社会需求、技术进步及评定内容发生变化,绩效评价指标参考应该是动态的、可调整的,通过实践不断加以完善。二是开展行业标准化建设。制定行业标准,有利于行业投入产出实际值和标准值有一个比较对照,确定财政资金绩效优劣的标杆,以此衡量绩效目标完成情况。三是推进预算绩效信息化建设。科学编制项目绩效目标,需要大量的绩效信息分析,还要进行绩效目标论证,因而推进预算绩效管理数据库建设和信息化建设显得尤为重要。预算绩效信息系统和数据库可以集中项目基本信息、项目执行信息、绩效跟踪信息、绩效评价信息等多方面内容,为以后年度连续性项目或类似项目编制绩效目标提供重要依据和分析基础。四是加强满意率调查工作。对很多公共财政支出项目来说,满意率目标十分重要。要协调和利用各类调查机构力量,通过不断的探索实践,科学设计调查问卷,合理设定满意率绩效目标,促进绩效目标编制更加科学合理。

(作者单位:江苏省财政厅)

责任编辑 李 燕