

引入第三方独立评价财政支出绩效

□ 广东省财政厅

为提高财政支出使用绩效评价的公信力,发挥第三方独立、客观的作用,2011年,广东省财政厅探索开展了引入第三方评价财政资金使用绩效改革。当年率先将受益群体面较广的城乡义务教育补助资金、新型农村合作医疗补助资金、新型农村社会养老保险补助资金、小型病险水库除险加固资金等民生类专项资金纳入了改革试点范围,涉及财政资金90多亿元。

谁来评:规范程序 科学选定第三方评价机构

为提高第三方评价的公信力,进一步发挥第三方评价的积极作用,改革采取整体委托的方式,通过公开邀标的形式,公开选定第三方评价机构,由其独立承担财政资金使用的绩效评价。

公开邀标的程序简明而严谨。包括三个程序:一是明确评价主体。第三方评价主体为具有法人资格、能独立承担民事责任,可委托依法行使查账权,具有一定资质的国内社会组织。省财政厅从140多家符合条件的中介机构中择优选出13家具有评价工作经验、资质较好的评估事业单位、研究机构及高校和在广东省综合排名靠前的会计师事务所进行竞标。二是确定招标需求。结合有关专项资金具体特点,省财政厅制定了详细的招标需求,在招标文件中明确对中介机构提交的第三方评价方案的完善程度、评价指标体系和标准的科学性、

评价人员的专业性程度、保密纪律等方面的要求,并进行综合评估,择优选定第三方机构。三是实施邀请招标。经广东省政府采购中心组织专家对城乡义务教育补助资金、小型病险水库除险加固资金、新型农村合作医疗补助资金和新型农村社会养老保险补助资金三个包组(后两项资金合为一个包组)的引入第三方评价服务采购进行评标。通过邀标评审,以上四项资金第三评价服务分别由中水珠江规划勘测设计有限公司、华南理工大学(政府绩效评价中心)和广东省技术经济研究发展中心中标。

由于试点资金涉及重大民生类资金,涉及面广,资金量大,评价任务重,而第三方评价机构市场尚不成熟,为确保第三方机构的评价质量达到预期效果,省财政厅聘请了国内知名财政绩效管理专家对第三方机构进行理论研究和实践分析方面的培训;组织有关人员进行专项资金设立背景、绩效评价操作、指标体系设计等业务培训;组织软件技术人员进行财政绩效管理信息系统的基础数据收集、书面评审等操作培训。通过系统的业务培训,第三方机构在评价方案设计、绩效信息收集、现场核查实施及评价报告撰写等方面,得到了较系统的业务指导。

怎么评:客观全面 独立公正 实施第三方评价

第三方评价机构遵循“客观、公

正、科学、规范”的原则和“以结果为导向、基于证据”的思路,按照资金使用单位和主管部门自评、第三方书面评审、现场评价和综合评价等程序,采用抽样调查、现场评价、满意度调查等方法,环环相扣,互为补充,全面、科学实施独立第三方评价。评价过程分为四个阶段:

——单位开展绩效自评。各级资金主管部门和资金使用单位按照印发的评价方案规定,依托广东财政绩效管理信息系统,对各项资金使用绩效情况全面开展自评,并按要求统计、填报基础信息数据,提交绩效自评报告及相关佐证材料。第三方评价机构运用描述统计方法,对资金使用单位提交的绩效自评材料进行汇总分析,形成单位自评情况得分。

——专家书面评审。第三方评价机构组织专业技术、财务管理、绩效评价等各类专家,依据佐证材料、自评材料、评价指标及标准等对各资金使用单位提交自评材料的完整性、规范性、内容有效性及项目实施绩效情况进行审核、分析与评分。专家的书面评审主要采用目标对比法与效益分析法,重点考查项目实施的产出和效益,并与单位自评结果形成对照,从中发现差异与问题,为遴选出一定数量的、覆盖全省代表性的典型项目并对其进行现场重点核查提供依据。

——实施现场评价。第三方评价机构根据项目属性、区域分布、资金额大小、书面评审结果优劣等因素,

按照一定比率随机选取评价对象分批进行现场核查,保障资金使用的真实绩效。现场评价主要采取现场座谈会、答辩会、核查与资金使用和评价有关的资料、实地查看资金使用情况等方式进行。同时,评审还采取问卷调查的形式,对实际受益群体进行满意度调查,并将社会效益、受益人群满意度作为考评指标依据。如针对小型病险水库除险加固资金,第三方机构按照5%的比率随机选取现场评价对象,涵盖6个地级市的60宗水库,涉及金额8654万元,占总项目数的5.08%,占专项资金总额7.19%。评价小组在现场评价中,召开了60场由当地水利与财政部门、项目建设单位、第三方机构、各类专家参加的询问答辩会,核实现场评价材料的情况;分批次现场查看了60宗水库的大坝、溢洪道、输水涵等主要建筑物的完成情况,了解加固前的状况,对比实施灌溉、防洪等效果;在项目现场向当地群众、村干部和水利系统职工派发了1200份满意度调查问卷,作为评价的第一手资料。

——第三方机构综合评价。第三方评价机构采用目标预定与实施效果比较、定性与定量综合分析、信息技术和数理统计技术支撑等评价方法,对资金 usage 情况进行属地分类、评价指标分类等多种维度分析,对前期准备、资金管理、组织实施和项目绩效情况进行全面综合评价,并通过自评得分、书面评审得分和现场评价得分三者间的对比分析后,综合认定各项资金的评价得分及绩效等级。

评什么：合理选定评价对象 优化选择评价内容

鉴于财政专项资金种类繁多,为体现试点资金的重要性、代表性和社

会关注度,结合财政管理实际,率先选定了落实中央和省委、省政府重大民生政策、受益群体面较广的民生类专项资金(如城乡义务教育补助资金、新型农村合作医疗补助资金、新型农村社会养老保险补助资金等)作为第一批试点资金。

为确保评价结果的权威性,第三方评价机构会同省财政厅、资金主管部门,反复研究第三方评价指标体系设计思路,确立了评价指标体系框架。指标设定遵循“经济性、效率性、效果性和公平性统筹结合”的原则。各项资金评价指标体系基本涵盖了4个一级指标、10多个二级指标和适应项目特性的20多个三级指标,全面反映了项目前期准备、资金使用管理、项目实施监管和项目实施后产生的经济性、效率性、效果性、社会效益及可持续性等情况。如针对小型病险水库除险加固资金,建立了涵盖前期准备,目标设定的全面科学性,项目投入、核算、支出规范性,项目产出数量、质量、成本、时效的实现程度,项目直接或间接的经济效益、社会效益、环境影响、影响可持续性 etc 5个一级指标,14个二级指标及22个三级指标的评价指标体系及标准;针对城乡义务教育补助资金,还根据资金管理和使用的特点,对教育部门和中小学校两个评价对象,分别设置了义务教育中小学公用经费补助资金、免费教科书补助资金、校舍维修改造长效机制补助资金、农村困难家庭子女义务教育阶段生活费补助资金4个子专项,共8套评价指标体系,充分满足了全面评价此项资金的需要。

怎么用：加强信息披露 强化结果应用

第三方评价机构根据评价情况,

在征求资金主管部门意见的基础上,形成了第三方评价报告,内容涵盖项目概况、绩效自评、书面评审、现场评价、综合评价结果和有关建议等内容。评价结果经省财政厅审核研究后,由第三方评价机构适时向社会公布。

实践表明,引入第三方评价,建立健全财政资金使用情况的社会评价体系,对于提高财政资金使用情况评价的公信力、民主性和科学性,促进财政工作和预算信息的公开透明具有重要的现实意义和深远影响。一是提高了财政支出绩效评价的公信力,推进了阳光理财。通过吸收外部评价主体,弥补了政府内部评价的局限与不足,从根本上克服了内部评价双重角色的矛盾,确保评价结果的独立性和客观性,社会公众更容易获得财政预算编制、执行等相关信息,也较好地满足了公众关注政府提供公共服务的质量与成本的需要。二是提高了财政支出绩效评价的民主性,推进了民主理财。第三方组织的成员来自社会各界,较为了解社会民意对于财政支出的呼吁与诉求,更重视评价财政民生支出的效果与效率、公共产品与公共服务供给的公平性,可以较全面地反映民意表达,客观上对预算部门和用款单位形成了“倒逼”压力,使其更加注重预算过程的民主参与,更加提高资金使用绩效。三是提高了财政支出绩效评价的科学性,推进了科学理财。依托高等院校和科研单位,由专业人士组成的第三方评价机构,具有人才、理论和学术优势,在评价主体的选择与培训、评价指标的制定、评价数据的处理、评价结果的判断等方面拥有相应的理论基础和专业化工具,确保了评价结果的公正、客观,促进了科学理财。 ㊦

责任编辑 陈素娥