

浅谈绩效评价工作开展的方法及对规范财政资金使用的积极意义

王 哲¹, 郭 丽²

(1.承德市双桥区财政局,河北 承德 067000;2.承德市双桥区狮子沟镇政府,河北 承德 067000)

摘 要:近年来各级政府积极组织开展了绩效评价工作,彰显了各级政府对绩效评价体系建设的高度重视。各级政府建立了事前评估,事中监控,事后评价的绩效评价体系,对政府重点项目中财政资金的使用加大监督检查,及时跟踪财政资金使用情况以及财政资金使用效能,这样既可以促进财政资金的合法合规使用,也可以推动整体经济社会的健康发展。不断建立健全绩效评价体系,对于规范财政资金的使用具有积极作用。

关键词:绩效评价;财政资金;事前评估;事中监控;事后评价

【DOI】10.12231/j.issn.1000-8772.2022.22.031

1 绩效评价的含义及相关原则

1.1 绩效评价的含义

绩效评价是指预算部门和财政部门(单位)根据设定的绩效目标,运用合理、科学的评价标准、指标和方法,对财政资金支出的效率性、经济性和效益性进行公正、客观的评价。各预算部门和财政部门(单位)是绩效评价的责任主体,预算部门是指与财政部门有拨款、缴款关系的事业单位、政党组织、国家机关、社会团体和其他独立核算的法人组织等等。

在绩效评价工作实际开展中,往往将绩效评价工作分解到一系列具体项目中,项目建设一般包括事前决策评估,事中实施和事后总结评价阶段。事前决策阶段一般包括:提出项目建设需求、制定可行性研究计划,事前评估可行后,项目立项即可进入事中实施阶段;事中实施阶段一般包括:项目设计、项目施工、项目竣工验收等阶段;事后总结评价阶段一般包括:项目进行竣工决算、竣工结算等工作。绩效评价工作贯穿于项目事前、事中、事后的整个过程,项目立项前要对项目进行事前评估,评估项目是否可行;事中要对项目资金使用情况进行检查,保证项目顺利进行,资金按计划进行使用;事后要对项目的整个过程进行回顾,评价项目实际执行效果。

1.2 绩效评价的相关原则

绩效评价应当符合真实、公正、客观的相关要求,做到依法、公开、公正,并接受来自各方的监督;按照科学、可行的相关要求,严格按照规定的程序进行,采用定量分析和定性评价相结合的方式,遵循科学规范的相关原则开展;按照分级分类原则由财政和预算单位根据被评价对象的项目特点分类组织实施;应当根据实际产出和投入进行绩效评价工作,绩效评价结果应当清楚地反映产出和投入之间的对应关系遵循绩效相关原则。

2 绩效评价工作的主要内容

2.1 绩效评价的工作重点

绩效评价的范围为政府纳入管理的预算资金和相关单位和部门管理的预算资金,包括单位整体的绩效评价、以各项目为单位的绩效评价和单位基本支出的绩效评价工作。绩效评价的重点是金额比较大的、和单位(部门)相关程度高的、对社会、经济、民生影响重大的,以及社会广泛关注的项目。

2.2 绩效评价的流程

2.2.1 事前评估设定绩效评价目标

事前评估设定绩效评价目标,首先应明确项目实施单位,项目拟申请资金金额,项目实施申请的相关依据。项目实施申请的相关依据包括项目可行性研究报告和相关负责部门关于项目可行性研究报告的批复。根据项目总投资金额,确定项目资金拨付时点,绩效评价一般以预算年度为周期,对跨年度的重点项目可根据项目或支出完成情况实施阶段性评估,分期实施分期支付,明确每期的具体时间和付款时间点。其次应关注项目实施中工程费用、工程建设其他费用、预备费等费用的具体金额。最后应评估项目完成后对社会、文化、居民生活、经济、市场、环境等方面的积极影响,根据分行业分领域的绩效指标和标准体系给出评估结论、确定项目是否可行,设定绩效目标,以利于指导项目实施,为项目结束后的绩效评价工作提供依据。

绩效目标的制定应当考虑客观情况,与实际相符,要有相关依据,是经过调查、研究、论证后制定的。绩效目标的制定应当和部门的职能、社会经济发展的阶段相适应,并且尽可能是定量的指标,从资金成本、时间节点、人员数量、质量等级等方面出发进行考虑,不能定量的,也可以制定定性的形式。

2.2.2 事中监控项目的实施情况

为顺利开展绩效监控工作首先应建立相应的组织机

构为项目监控提供组织支撑,根据相关规章制度和法律法规确定项目主管部门的主要职责、机构设置情况、人员情况,组织机构的建立也是保证绩效监控工作高效开展最重要的事项,有助于明确人员职责分工,确定监控流程,制定本年度监控工作计划。

事中监控项目的实施情况要明确单位整体支出绩效目标监控任务达成情况,如果存在未达标的任务应当分析未完成原因。根据项目的实施情况制定下一步措施,改进本单位绩效监控组织、管理、实施方式等。

在监控过程中应加强监管,做到监管机制环环相扣,不出现断层、事中监控和事前评估的可行性分析往往是息息相关的,需要注意的是监控与改进并不是绝对的先后关系,而是一个动态的过程,是随着项目的开展不断调整的过程,调整越及时实施效果也就越好。在监控过程中应重点关注监控时点绩效目标完成情况,项目的支出预算数,和资金实际到位数、资金执行数、预算资金到位率等指标。

绩效评价是考核目标是否实现的一种工具,指标的设定应该符合系统性、重要性、相关性、可比性、经济可行性的相关原则。根据监控数据应设置若干级定量和定性相结合的评价指标,设置的绩效指标要如实反映绩效目标是否实现,实现的程度高低,评价指标和绩效目标应有直接的关联;应当使用最有代表性的评价对象、能如实反映绩效评价相关要求的评价指标;对相同类型的评价对象可以设定具有共同特性的评价指标,以便绩效评价结果直接的相互对照。绩效评价指标要便于使用、通俗易懂,相关数据要容易获得,符合成本效益的原则。应当设置每个项目独有的适合项目本身特点的个性指标和适合多个项目的具有共性的共性指标。采用定性、定量相结合的方式既要有定性的指标,也要有定量的指标,通过定性定量相结合的方式系统反映项目产生的经济效益和社会效益,评价项目对环境的影响和持续产生贡献的能力。共性指标一般包括预算编制、预算执行、资产使用、资产处置、资产配置、资产收益、财务状况、经济收益、社会效益等。个性指标是财政部门的被评价部门根据项目预算情况和实际开展情况制定的。绩效指标是分层制定的,每级指标又设多个子项,事中的监控应当关注截至评价日指标的实际完成情况。可以设置的监控指标一般有的成本资源指标、产出指标、效果指标、服务对象或项目受益人满意度指标;综合评价提供的产品或服务的数量是否达到预期,产生的经济、社会、环境效益大小和对经济、社会、环境的持续影响等等。

根据指标完成情况分析绩效目标的实现程度及效果,分析绩效实际完成情况相对于绩效目标偏离情况及成因。根据偏离情况及原因制定纠偏措施,提出关于绩效监控工作开展的意见、建议,保证严格按照绩效目标正常支出资金。

2.2.3 事后评价项目实际完成情况

为加强和规范预算绩效运行监控工作,确保绩效目标如期保质保量实现,提高预算执行效率和财政资金使用效益,绩效评价负责单位应对部门整体支出情况开展绩效自评工作。说明主要职责、主要工作。

通过部门整体支出绩效评价工作了解部门绩效目标和指标的设置及完成情况;部门整体资金预算情况、实际收支及结转结余情况;部门履职对社会发展所带来的直接或间接影响及服务对象对部门履职效果的满意程度,促使相关部门根据绩效评价过程中发现的问题,及时整改并总结经验,提高部门管理水平,牢固树立预算绩效理念,强化部门支出责任,提高预算执行效率和财政资金使用效益。

绩效自评工作包括前期准备、拟定实施方案和设定指标体系、组织实施、绩效自评报告四个阶段。采取定量和定性评价相结合的方法,对资料进行审核、分析,实事求是、客观公正地完成部门整体支出绩效评价工作。从投入、过程、产出、效果四个方面对部门整体支出情况评分定级。

评价部门预算编制的完整性、项目预算细化率、在职人员控制率、收入完成率、财政拨款支出完成率、“三公经费”控制率、资金使用合规性、决算真实性、管理制度健全性、预决算信息公开、资产管理规范性、绩效自评覆盖率、绩效评价优等率、结转结余率、部门整体效益等指标完成情况。

3 绩效评价工作中常见问题及改进建议

3.1 绩效评价中的常见问题

绩效自评工作方式有待改进。一是许多部门自评工作仍停留在查阅资料、项目总结阶段,未采用实地核查、问卷调查等方法深入了解项目实施情况。二是有些部门工作主要由财务科室负责实施,业务科室参与度低,评价仅侧重资金使用,一定程度上影响了评价结果的可靠性和权威性。

绩效自评工作尚不规范。一是绩效评分表内容及报告填报不完整。项目绩效指标年初未设定目标值,仅自评时填写实际结果;项目评价时业绩值漏填;项目支出数填写与实际支出不一致;部分项目评价报告不完整,缺少问题与建议,或未填写评价结果。二是问题产生原因分析不够深入。项目支出存在预算执行率低、或未完成年初设定的绩效目标等问题,在评价报告中未进行原因分析,未提出针对性的评价意见和建议。

绩效目标设置不够合理。一是部分项目指标设置不完整,未能覆盖项目产出与效益;二是部分指标设置与项目实际相关性较低,仅套用共性指标,个性化指标设置过少,难以体现项目实施绩效;三是部分指标内容设定过于笼统或宽泛,定性指标多,定量指标少,造成评价环节难以衡量。

绩效评价结论不够准确。部分项目自评结论与指标得分、指标完成值缺乏对应;个别项目评分结果较低但自评结论为“优”;个别项目仅有自评分数无评价结论。

预算编制的准确性和执行率有待提高。部分项目支出预算编制与预算执行结果存在较大差异。一是部分项目年初预算执行率不高。二是部分项目经费支出超年初预算。在编制年初预算科学性和准确性上还需要下功夫。

部分项目资金使用不规范。一是项目资金列支存在随意性。在项目经费中列支属于其他项目的支出,未认真核实支出所属的项目,支出的随意性较强。二是未按批复的预算用途列报支出。项目经费中列支不属于项目的支出,存在年初预算并未安排的支出。三是基本支出挤占项目支出经费,在项目经费中列支基本支出,基本支出已有相应的预算安排,不应在项目中列支,不符合预算支出相关规定。

3.2 进一步加强预算绩效管理的工作要求和改进措施

强化预算绩效管理,健全绩效管理机制。各部门应加强预算绩效管理工作组织领导,提高思想认识,建立健全预算绩效管理机制,积极推进部门整体绩效预算改革,不断提升预算绩效管理水平,切实提高财政资金使用效益。

强化绩效自评工作,提高自评报告质量。建立健全项目和政策绩效自评工作机制,加快项目和政策绩效自评全覆盖,如实反映绩效目标实现结果,对绩效目标未达成或目标制定明显不合理的,要作出说明提出改进措施,逐步推进部门和单位整体绩效自评工作,提高部门和单位履职效能和公共服务质量,建立健全绩效评价常态机制,不断创新评价方法,提高绩效评价质量。

强化评价结果应用,提升财政资金绩效。进一步健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改机制,对绩效自评、抽查中发现的问题,要积极组织整改。

4 绩效评价工作的积极意义

绩效评价工作不仅可以提高财政资金的使用效率,优化资源配置,还可以提高相关单位和部门的责任意识,提升管理水平节约资源,节约成本提高服务质量,增加人民的幸福感、获得感。

为政府部门科学决策制定提供依据。高质量的绩效评价带来的可靠结果可以放心使用和引用,有助于改进决策水平。以确定再投资或停止投资以节约资源,指出相关政策是否按计划实施以及资源是否有效利用。在制定和执行政府优先发展领域和目标、展示责任以及为独立审查程序提供证据方面都有重要意义。还能为以证据为基础的政策提供宝贵信息,有利于未来政策的制定,是政策周期中的关键性因素。

提升预算管理效率、资金使用效益。根据对财政预算资金的目标,确定绩效评价的目标、选择适用的评价工具、工作流程和评价模型、组织安排以及质量控制措施、

数据来源合法性检验措施,对预算资金立项、组织与管理、财务管理及合规性的检查等重要环节进行评价,达到提高管理效率、资金使用效益目标。

为财政部门对各单位提供问责依据。随着公共财政管理体制的日趋完善,“花钱必问效,无效必问责”的理念已经成为财政部门加强预算管理的基本原则。高质量的绩效评价及其提供的可靠证据,将成为财政部门对各预算实施主体绩效目标未达成进行问责的客观依据,能促进政策的执行、提高政策执行的绩效和有效性,是政府有效执政的重要基础,也是政策制定和有效执行不可分割的一部分,是政策制定者的有力工具。

5 结束语

绩效评价工作通过事前评估、事中监控、事后评价三个主要阶段,可以有效提高项目的效益。避免项目没有经过可行性研究就盲目上马,致使项目目标不能实现,造成资金、资源浪费;避免事中缺乏监督,项目不能顺利开展,造成项目拖延,影响财政资金使用效率;强化事后评价,加强各方主体责任意识,为财政部门对各单位问责提供依据,提高项目质量。但是绩效评价工作中也存在绩效目标设置不够合理、绩效自评工作尚不规范、绩效自评工作方式有待改进等问题,需要不断改进。总体来说绩效评价工作对规范财政资金使用具有不可替代的积极意义,相信通过不断优化工作方法,绩效评价工作将在规范财政资金使用方面起到更大的积极作用。

参考文献

- [1]水藏玺,唐晓斌,冉斌.绩效指标词典[M].中国经济出版社,2005.
- [2]王辉.新时期国有企业督察督办工作实践与思考[J].企业研究,2013(9).
- [3]邹化鑫.现代绩效考核方法的比较分析[J].人口与经济,2006.
- [4]徐向真,陈振凤,董大海.现代企业绩效考核方法述评[J].华东经济管理,2008(10):129-132.
- [5]上官永清,牟卿.商业银行公司业务考核指标设计研究[J].经济与管理研究,2013(3):88-93.

作者简介:王哲(1988),民族:汉,籍贯:河北省承德市,研究方向:会计。

郭丽(1981-),民族:蒙古族,籍贯:河北省承德市,研究方向:会计。