

预算绩效运行监控实践与思考

——以青岛市为例

宋 伟

(青岛市财政预算评审中心,山东 266001)

内容提要:2019年7月,财政部出台了《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》,对预算绩效运行监控工作做了规范性和系统性规定,但缺少实用的操作规程,各地开展形式各异,方式也不尽相同。本文通过对青岛市的实践经验总结,对绩效监控管理工作提出问题和建议:一方面,发现财政部门在预算绩效监控管理中存在的问题,提出改进发展的方向,为今后全面开展预算绩效管理提供抓手;另一方面,发现预算部门在预算绩效管理工作中存在的问题,提出督促预算部门加快项目实施进度,确保年度绩效目标实现,对于预算执行缓慢或无法执行的预算进行及时压减,提高财政资金使用效益。

关键词:预算绩效监控 监控手段 监控内容 监控标准 重点监控

中图分类号:F812.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)08-0020-04

预算绩效运行监控是全面实施预算绩效管理的事中管理环节,在构建事前、事中、事后绩效管理闭环系统中起着承上启下的作用,目的是发现绩效运行偏差并及时纠正,确保绩效目标能够如期保质保量实现。2019年7月,财政部出台《中央部门预算绩效运行监控管理暂行办法》(以下简称《暂行办法》),对预算绩效运行监控工作做了规范性和系统性规定,将此项工作作为“全方位、全过程、全覆盖”三个维度要求之一“全过程”的一个有力抓手。依据财政部《暂行办法》,青岛市财政局积极探索,首次组织开展了2019年1-7月市级财政资金的绩效运行监控工作。本文对2019年绩效监控工作做了认真的总结和思考,对绩效监控管理工作存在的问题提出相应的对策建议。

一、绩效监控工作开展情况

为了能够全面统计、分析预算部门绩效运行监控情况,青岛市财政局制定了详细的工作方案,明确了任务分工、工作步骤、审核重点及工作要求等。通过开展绩效运行监控,推动了预算部门加快项目实施进度,提高了预算执行率,纠正了绩效运行偏差,促进项目绩效目标顺利实现。具体情况如下:

1.监控内容上,实施预算执行和绩效运行“双监控”。其中:预算执行的监控内容包括资金拨付情况、项目承担单位实际支出情况及预计结转结余情况;绩效目标完成情况的监控内容包括预计产出、预计效果及服务对象满意度的完成进度及趋势。此次监控是落实全面预算绩效管理的具体举措,初步

[收稿日期]2020-04-21

[作者简介]宋伟,高级会计师,研究方向为预算绩效管理。

形成预算执行与绩效运行“双监控”的预算管理工作新常态。

2. 监控方式上,采取一般监控和重点监控相结合。一般监控由预算部门自行监控并提交监控资料,财政部门进行汇总分析;重点监控由财政部门选取5项支持经济发展类专项资金,对预算部门自我监控情况进行抽查核实。通过自行监控,落实预算部门绩效监控的主体责任;通过重点抽查,核实部门绩效运行情况的客观性、真实性。

3. 监控结果上,采用红、黄、蓝、绿信号灯进行风险预警。为量化管理绩效监控结果,以预算部门报送的自我监控情况为基础进行综合评分,实行百分制,预算执行情况和绩效目标完成情况各占50分,并结合年底预计无法完成指标数量进行降级,最终划分红灯(严重警告)、黄灯(警告)、蓝灯(正常)、绿灯(无风险)四个等级进行预警。

4. 结果应用上,一方面在完成全部资金的绩效运行监控工作之后,形成汇总分析报告,发现市级专项资金预算绩效管理中存在的问题,并提出改进发展的方向,作为今后推进全面预算绩效管理的抓手。另一方面根据监控结论,进行一对一结果反馈,督促各预算部门进行纠偏和整改,确保年度绩效目标实现;对于预算执行缓慢或无法执行的预算进行及时压减,提高财政资金使用效益。

二、预算绩效管理工作存在的问题

自2009年财政部颁布《财政支出绩效评价管理暂行办法》这一纲领性文件后,青岛市财政局就逐年探索实践项目支出的绩效评价工作,一方面树立预算部门绩效管理理念,另一方面落实预算部门的绩效管理主体责任。近两年,在预算部门绩效管理理念相对成熟的情况下,青岛又逐步开展了预算部门编制绩效目标,财政部门批复绩效目标的工作。通过开展绩效目标编制和绩效评价工作,青岛市的预算绩效管理工作取得一定的成绩,预算管理水平也逐年提高。

(一)预算部门绩效监控管理

通过本次绩效监控工作,暴露出预算部门在预算绩效管理方面仍存在部分问题。

1. 部分项目资金预算执行率偏低,影响了财政资金使用效益的发挥。通过监控发现,超过一半的专项资金,预算执行率不足50%,甚至有个别资金的预算执行率低于10%。

2. 有个别资金未编制绩效目标或绩效目标编制不够科学、量化。个别资金年初未按要求编制绩效目标或部分新增项目未编制绩效目标,导致后续实施阶段缺少约束力。此外,个别绩效指标年初虽然设定了量化的指标值,但无可靠来源获取实际完成值。还有个别绩效目标年度指标值设置过低,缺少激励和推动作用。

3. 部分项目资金绩效目标完成情况存在偏差。从各预算部门报送的专项资金绩效目标自我监控情况看,总体情况较好,预计到年底基本能完成全年总体绩效目标。但具体到1-7月份运行情况,发生偏离的绩效指标数量占比19%,预计年底不能完成的绩效指标占比3%。在发生偏离的绩效指标中,未制定纠偏措施的指标占比60%。由此反映出,预算部门工作安排存在前松后紧的情况,同时及时纠偏意识不够强。

4. 绩效运行监控报告质量不高。由于是首次开展监控工作,部分资金监控表填报不完整、不规范,监控报告内容简单,无目标完成情况分析,个别部门未按照年初批复的专项资金绩效目标进行监控。此外,通过重点监控发现,个别部门填写内容与实际情况不符,绩效运行监控自评结果不实。

(二)财政部门绩效监控管理

在完成绩效监控结果汇总分析及一对一的结果反馈后,通过总结反思发现,财政部门在首次监控工作存在如下问题:

1. 监控手段落后,缺少信息化系统技术支撑。首次的绩效监控工作是通过预算部门报送纸质版材料,根据预算部门提报的绩效完成情况与年初批复

的绩效指标进行计算、汇总、分析,人力工作量大,容易出现数据错误。

2.监控内容不够科学。根据财政部《暂行办法》中所附的《项目支出绩效目标执行监控表》,中期绩效监控内容除预算执行情况外,还有年初批复的所有绩效指标,包括产出指标、效益指标和满意度指标。但年中监控时,部分项目正在实施过程中,不会产生效益和满意度。即使有部分项目能够在监控期内完成,由于效益指标和满意度指标具有滞后性的特点,各预算部门和项目承担单位也无法在监控时点统计出效益指标和满意度指标。

3.监控标准不够合理。年中绩效监控的依据是年度绩效目标,按照“时间过半,任务过半”的原则,对于产出指标中的数量指标和成本指标,根据序时进度计算确定绩效指标年中监控标准,1-7月绩效指标的标准值=定量指标年度指标值 \times 7/12。但很多项目并非是按序时进度月清月结的速度逐步产出,有的项目实施期较长,年末最后的完成时点一次性产出,有的项目则是按工作安排上半年全部完成,所以采用一刀切的方式,按序时进度计算标准值不够科学合理,不符合事物发展规律。

4.重点监控评价范围窄,仅审核绩效指标完成情况。与一般监控工作相比,重点监控工作仅是对照各项绩效指标的年度指标值,逐项收集、整理绩效运行数据信息,对关键信息采取实地座谈、查阅相关资料等方式进行核实。监控范围窄,不能发现项目实施过程的项目管理和资金管理方面的问题,易出现管理漏洞。

三、对预算绩效监控工作的相关建议

目前,预算绩效监控工作已在各地陆续开展,目前虽有财政部的《暂行办法》进行指导,但缺少实用性的操作规程,各地开展形式各异,方式也不尽相同。青岛市通过首次探索实践总结经验,对绩效监控管理工作提出以下建议:

(一)预算部门绩效监控管理

1.继续提升预算部门绩效管理理念。自2005年

财政部颁布《中央部门预算支出绩效考评管理办法(试行)》开创了预算绩效管理工作在中央部门先行实施的先河,到目前为止仅有十余年的时间,预算绩效管理的理念尚未得到广泛认同,甚至有个别单位产生误解和抵触情绪。对此可以通过专题宣传、理论研讨、印发简报等多种方式,引导预算部门主动了解预算绩效管理、支持预算绩效管理。通过宣传培训,不断强化预算部门的绩效责任主体意识,让“花钱问效、无效问责”的理念逐渐深入人心。

2.夯实绩效目标编制的基础工作。绩效目标是预算绩效管理的源头环节和重要组成部分,其重要性主要体现在绩效目标的科学合理影响预算部门推进绩效监控的力度,影响绩效监控的最终成果,也影响绩效监控结果的应用。对此,预算部门应做好绩效目标的编制工作:一要做好部门职责的梳理工作,将绩效目标与部门职能及战略目标相匹配,结合项目的要求和依据,确定项目的支出功能特性;二是要善于将总体目标细化为指标,依据项目的功能特性和预计在实施内达到的总体产出和结果,确定项目总体绩效目标,之后细化分解,提炼出最能反映总体目标实现程度的关键性指标。三要通过收集相关基础数据,包括实施项目前几年的平均值或历史值等,结合项目实施期和预算金额,确定绩效指标的指标值。

3.落实预算部门的主体责任。按照“谁支出,谁负责”的原则,项目承担单位负责开展预算绩效日常监控,对照批复的项目绩效目标,以绩效目标执行情况为重点收集绩效监控信息,并按要求及时上报预算部门。预算部门作为专项资金主管部门,也是实施预算绩效监控的主体,牵头负责组织部门本级开展预算绩效监控工作,同时对所属单位的绩效监控情况进行指导和监督,明确工作要求,加强绩效监控结果应用。

4.督促项目承担单位及时纠偏。预算部门通过绩效监控信息深入分析预算执行进度慢、绩效水平不高的具体原因,对绩效监控中发现的绩效目标执

行偏差和管理漏洞,应及时采取分类处置措施予以纠正:对于因政策变化、突发事件等客观因素导致预算执行进度缓慢或预计无法实现绩效目标的,应及时按程序向财政部门申请调减预算,并按要求同步调整绩效目标。对除上述因素外其他原因造成执行进度慢、绩效目标偏离的情况,预算部门督促项目承担单位自行纠正,确保年底能够完成绩效目标。

(二)财政部门绩效监控管理

1.加快预算绩效监控管理信息化建设,提高监控工作效率。一是依托现有的预算绩效管理信息系统,开发绩效监控模块,充分利用绩效目标系统等工作成果,设置系统自动取数,将绩效目标管理模块中的绩效目标自动关联到绩效监控模块,同时,将预算管理模块中的年初预算数、调整后预算数和监控期执行数自动调取到绩效监控模块。二是将凡是量化的数据,均可以实现自动求和、计算进度等功能,达到减少工作量、提高数据汇总准确性的目的。对于定性指标和问题分析等不易量化的数据,则通过预算部门录入等程序进行补充。通过以上两种方式,实现绩效监控工作的信息化,提升工作效率。

2.根据项目的特点确定监控内容。对于逐月平均陆续产出并能够当月产生效益的项目,可以对年初设定的所有绩效指标进行监控,衡量其实际完成情况,按序时进度计算标准值。但是对于实施周期为一年且在年末一次性产出的项目,则应对实施进度进行监控。对于在监控期已全部完成的项目,可仅对产出指标进行监控,抓住产出指标中的数量、质量、成本和时效指标作为核心监控指标,不再监控效益和满意度指标。

3.根据项目实施期设置绩效指标中期监控标准值。为了便于开展预算绩效监控,在年初绩效目标编制环节不仅要明确年度绩效指标值,还应当明确监控期的绩效指标标准值,从而为绩效监控的实施提供坚实依据。对于项目实施周期长,全部完工才有产出的项目,年初可设置计划进度或完工程度,在监控时通过核查项目实施进度或完工程度衡量开展情况,如实施进度低于计划进度,该项目为目

标出现偏差。在监控绩效目标完成情况时,同时关注各指标的发展趋势。

4.参考项目支出绩效评价的工作方法开展重点监控工作。根据项目特点和开展情况设置中期绩效监控指标体系,运用定量和定性分析对预算执行、实施措施、资金管理和使用、效益情况等进行分析评判,出具重点监控报告。同一监控对象处于不同实施阶段时,指标权重应体现差异性,其中,实施期间的评价更加注重决策、过程和产出,实施期结束后的评价更加注重产出和效益。例,对于已有产出的项目监控,监控评价指标体系应包含投入、过程、产出和效果四个一级评价指标;对于没有产出的项目监控,监控评价指标体系只包含投入、过程两个一级评价指标。

5.加强结果应用。通过中期绩效监控工作,财政部门要及时落实“红”“黄”灯项目的预算和绩效目标的调整工作:一是对于因政策调整、突发事件等客观因素造成无法执行的亮“红”灯项目,应暂停实施并相应调减预算,并调整绩效目标;二是因客观因素造成项目执行慢的亮“黄”灯项目;三是因主观因素造成项目执行慢的亮“黄”灯项目,均应督促预算部门分析原因,寻找对策,加快执行,重新确定当年预算和绩效目标并调整批复。

参考文献:

- [1] 刘尚希.关于预算绩效管理的几点思考[J].地方财政研究,2019(2).
- [2] 马蔡琛,陈蕾宇.基于全过程绩效管理的预算信息公开研究[J].地方财政研究,2018(6).
- [3] 中华人民共和国财政部预算司编著.中国预算绩效管理探索与实践[M].经济科学出版社,2013.
- [4] 陈莹.在绩效项目的监控管理中加入预警机制及其运用的探讨[J].财会学习,2017(8).
- [5] 翁健怡.实施绩效和预算双监控的实践与思考[J].行政事业资产与财务,2018(23).
- [6] 王雍君.政府财政绩效与金融市场约束[J].财贸经济,2001(10).
- [7] 袁月,孙光国.基于国家治理视角的全面预算绩效管理研究[J].财经问题研究,2019(4).

【责任编辑 王东伟】