

2017 年度预算绩效管理改革专项经费 项目支出绩效评价报告

一、基本情况

(一) 项目基本背景及绩效目标

1. 项目背景

预算绩效管理改革专项经费是为了贯彻落实《财政部关于推进预算绩效管理的指导意见》(财预〔2011〕416号)、《财政部关于印发〈财政支出绩效评价管理暂行办法〉的通知》(财预〔2011〕285号),依据《上海市人民政府办公厅关于转发市财政局制订的〈上海市预算绩效管理意见〉的通知》(沪府办发〔2013〕55号)及《上海市预算绩效管理实施办法》(沪财绩〔2014〕22号)等文件,推进本市预算绩效管理改革而设立的专项经费。

预算绩效管理改革专项经费项目是经常性项目。从2011年开始,市财政局围绕本市财政改革工作重点,在财政部相关管理要求和框架基础上,结合本市财政管理和预算支出管理实际情况,不断改革探索,逐步加大全过程预算绩效管理的推进力度,扩大了专项资金政策评价和部门整体支出绩效评价试点范围,推进预算绩效管理信息系统的全面应用,推进绩效管理的规范化,提升绩效管理的质量和效率,取得了预期的效果。与此同时,绩效管理工作在“扩面、提质、增效”等方面,还存在诸多不足,需要不断改革创新、完善管理,进一步提高财政绩效管理的科学化水平。

2. 绩效目标

(1) 总目标: 2017 年预算绩效管理工作总体目标是, 积极落实《预算法》的各项规定, 按照市政府《关于全面推进预算绩效管理意见》的要求, 围绕本市 2017 年财政改革和发展的中心工作, 进一步完善预算绩效管理制度和机制, 深入推进全过程预算绩效管理, 扩大专项资金政策评价和部门整体支出绩效评价试点范围, 加大政府购买服务项目的绩效评价力度, 加强绩效管理与预算管理的进一步融合, 提高预算绩效管理信息系统的应用效果, 提高预算绩效管理质量, 强化评价结果应用和信息公开, 完善预算绩效管理工作考核, 着力促进提高依法理财能力和财政支出使用绩效。

(2) 年度目标

A: 组织开展市级财政绩效评价工作, 2017 年 15 个重点支出项目绩效评价、6 个部门整体支出绩效评价、6 个专项资金政策评价以及 5 个项目再评价工作。评审报告通过率 100%。具体推进时间: 一季度组织开展评价标的的申报和确定工作; 评价期内, 进行评价过程的监督管理和质量控制; 6 月底前组织开展相关评价方案的专家评审; 7 月底前组织开展相关评价报告的专家评审, 并着手开展绩效评价结果应用, 开展绩效管理的工作考核。

B: 组织进行市级预算部门(单位)参加的全过程预算绩效管理培训, 9 月底前完成; 组织进入第三方评价机构管理库、专家库的相关机构和人员的政策和业务培训, 11 月底前完成; 培训通过率 100%, 不断夯实绩效的基础。

C: 9 月底前, 完成《预算绩效评价操作指南》的研究及撰写工作, 进一步提升绩效管理的规范化水平。

(二) 预算资金规模、来源及使用情况

2017年预算绩效管理改革专项经费，财政预算金额为464.5万元，全部来源于市级财政资金。分为五个二级子项目：一是绩效评价业务经费428.3万元；二是绩效评价第三方机构、市级预算部门、绩效评价入库专家业务培训费17.7万元；三是《预算绩效管理操作指南》编写及印刷费18.5万元。

2017年预算绩效管理改革专项经费实际支出459.57万元，预算执行率为98.94%。其中：绩效评价业务经费支出426.97万，业务培训费支出14.1万，指南编写及印刷费支出18.5万。

(三) 项目组织实施管理情况

2017年，在前几年试点改革的基础上，进一步推进重点领域的后评价项目、部门整体支出绩效评价，以及探索开展专项支出政策评价和重点项目再评价。专项经费使用范围包括开展重点绩效评价和预算绩效业务培训及编写《预算绩效管理操作指南》三个方面，重点评价由市局委托第三方实施；业务培训按照市局统一要求组织实施，操作指南委托上海市公共绩效评价行业协会研究撰写，市财政绩效评价处全程做好跟踪指导工作。

开展重点绩效评价的主要流程：

1. 制定计划：按照《2017年预算绩效管理工作要点》，由绩效处牵头制定工作计划。与支出处室沟通确定重点评价项目。

2. 实施采购：通过政府采购（电子集市平台）确定第三方评价机构，按照规定流程和要求完成服务合同的签订工作。

3. 工作推进：制定2017年重点评价工作方案，并按绩效评价合同要求有序推进；评价工作3月份启动、5月份完成方案、

7 月份完成评价报告初稿。

4. 评审会：根据《上海市预算绩效管理实施办法》要求，组织开展方案评审会和报告评审会，进一步明确预算主管部门、各支出处室在评价中的职责和要求。

5. 第三方评价机构质量考核：分析绩效评价委托方反馈的质量信息，对评价机构的质量进行考核。

6. 开展结果应用：将绩效评价结果上报局务会议审议，并按照规定开展结果应用工作。

(四) 评价依据及数据采集情况

本次评价范围是 2017 年度预算绩效管理改革专项经费（2017 年 1 月 1 日-2017 年 12 月 31 日）。

本次评价依据有两方面来源，一是有关绩效评价的财政部门政策依据，二是有关项目实施部门政策依据，主要如下：

1. 上海市财政局《关于印发〈上海市预算绩效管理实施办法〉的通知》（沪财绩〔2014〕22 号）；

2. 上海市财政局《关于市级预算主管部门聘用第三方评价机构开展绩效评价有关事项的通知》（沪财绩〔2013〕14 号）；

3. 上海市财政局《关于印发〈2017 年预算绩效管理重点工作要点〉的通知》（沪财绩〔2017〕2 号）；

4. 上海市财政局部门预算中关于“预算绩效管理改革专项经费”相关情况。

5、其他材料：2017 年预算绩效管理工作总结、2017 年重点工作完成情况、绩效评价结果情况等。

本次数据采集情况：

根据预算项目对应的年度绩效目标以及工作内容，逐一确定产出任务的完成情况，包括完成的评价项目数量、专家评审的质量、评价方案和报告的完成时间等。根据相关制度文件要求，逐一对照执行情况和存在不足。根据结果应用和日常管理收集的信息，逐一分析取得的效果和存在的问题。

二、评价结论和绩效分析

（一）评价结果

2017 年预算绩效管理改革专项经费项目总体得分为 90.89 分。该项目财政支出绩效评价等级为“优”。具体分析如下：

绩效目标设置较为合理：本项目虽然在预算上报时编制了绩效目标，明确了项目开展需要完成的工作。但对项目开展需要达到的效果目标的设置不够清晰、细化。另外，存在中央转移支付项目绩效目标申报不及时的情况。因此，该项目绩效目标合理性方面扣减 2 分，得分为 6 分。

预算执行率较高：该项目 2017 年年初预算为 464.5 万元，实际支出 459.57 万元。因此，该项目预算率为 98.94%，评价指标得分为 $98.94\% \times 8 = 7.92$ 分，扣减 0.08 分。

项目管理制度健全且执行良好：预算绩效业务培训人数统计不全面，培训中应急机制不健全，以及编写《预算绩效管理操作指南》的工作未按照计划时间完成，反映出项目管理制度的有效性方面仍有待完善，该指标得分为 3 分，扣减 1 分。

完成及时率较好：对照绩效目标，重点评价工作和培训任务按照时间节点完成。编写《预算绩效管理操作指南》的工作未按照计划时间及时完成，按照支出金额对应的权重，该指标扣减

18.5/459.5*10=0.4分。

质量达标率较高:在项目的方案评审和报告评审过程中,“评审专家报告通过率”是100%,但是评审结论中存在个别“需经过重大修改”的情况,从工作底稿中获取的相关数据统计,此类情况约占10%。该指标扣减1.2分,得分90%*12=10.8分。

效果达标总体较好:对照经审核过的项目绩效目标,效果目标和影响力目标中,“本市绩效管理水平和评价结果应用的完成率、支出处室参与率、接受培训的中介机构及专家满意度、被评价单位的满意度、实际参与预算绩效管理部门的覆盖率、政策知晓率、完善绩效管理工作机制”,达到了预期的目标要求。但接受培训的预算单位满意度还不够高,预算绩效信息化系统操作的便捷性还需要完善,该指标扣减 $1.33/9*30=4.43$ 分。

(二) 主要绩效及分析:

1. 全面完成重点评价工作,深入推进“四个环节”预算绩效管理

(1) 绩效目标:所有市级预算部门均按要求在编报项目预算时同步编报项目绩效目标,纳入2018年部门预算管理的约6300个项目均按要求编报了绩效目标,其中重点支出项目编报绩效目标的比例达到100%。(2) 绩效跟踪:针对项目特点优化绩效跟踪的方式和流程,将动态跟踪和定期跟踪相结合,把绩效跟踪与加强当年预算执行、实施预算调整、优化项目管理结合起来,提高绩效跟踪的及时性和效率性。(3) 绩效评价:完成2017年15个重点支出项目绩效评价、6个部门整体支出绩效评价、6个专项资金政策评价以及5个项目再评价工作,涉及财政资金近

100 亿元；（4）结果应用：及时将重点支出项目的评价结果反馈给预算主管部门，督促整改；并选择 6 个重点支出项目绩效评价报告作为参阅材料上报“小人代会”。

2. 加强培训和考核，重视提高预算绩效管理的质量

（1）完善绩效评价交流和培训机制，针对预算部门、评价机构、绩效专家的不同需求确定培训方案，提高培训内容与业务操作的针对性。2017 年，共对 150 家评价机构（450 人次）、120 家预算部门（1300 人次）、100 为绩效专家开展政策和业务培训，培训对象的满意度总体较高。（2）编写《预算绩效管理操作指南》，规范第三方机构参与绩效评价的工作流程及格式内容，促进评价报告质量的有效提高。（3）促进第三方机构完善对绩效评价报告的三级复核制度，明确和落实绩效评价报告的相应责任。

3. 完善绩效评价信息系统，提高预算绩效管理信息化应用水平

一是通过对预算绩效管理信息化系统中绩效目标的编报功能进行了优化，进一步提高政府购买服务编报绩效目标的质量和效率。二是完成预算绩效管理综合管理服务平台建设，选择了 13 个项目，开展远程评审试点。

三、存在问题和改进措施建议

（一）存在的问题

1. 绩效评价报告质量需进一步提高

委托第三方开展的绩效评价报告，存在归纳问题不够深入，整改措施可操作性不强，文字表述不够准确等情况。如：在项目

的方案评审和报告评审过程中，专家评审结论中存在个别“需经过重大修改后通过”和“需经过修改后通过”的现象；部分绩效评价报告提出的整改建议，可操作性不强，有10%的整改意见未在规定的时间内完成。

2. 项目管理动态跟踪不够，部分项目内容完成滞后

《预算绩效评价操作指南》的研究及撰写工作，委托了上海绩效评价行业协会进行调查研究，其中涉及到多个相关会员单位。由于该《指南》为全国首部指南，具有一定的创新要求，加上人员和时间上的协调不够充分，导致未严格按照计划时间完成工作任务。另外，重点项目的绩效评价工作，虽然在合同中明确了项目推进时间节点，但是未对相应的报告质量进行有效约束，导致在规定的时间节点之前，虽完成了报告的提交，但是报告初稿的质量在一定程度上受到了影响。

3. 项目部分绩效目标不清晰，绩效目标有待进一步细化

项目部分三级指标描述模糊、难以考量。比如，“全面培训计划完成率100%”，但是对培训的人数、场次未进行细化描述。另外，质量指标“评价报告专家评审通过率100%”，指向范围较大，评价标准不够细化。

(二) 改进措施和建议

1. 建立考核机制，进一步提高绩效评价报告的质量。

一方面，加强绩效评价服务合同管理，就评价服务合同中对评价机构的评价质量要求进行具体明确，促进评价机构对评价质量的自律管理。另一方面，分析绩效评价委托方反馈的质量信息，完善对评价机构的质量信息管理，并根据有关规定启动评价机构

的退出机制。市财政目前已制定了全国第一个对评价机构报告质量的考核办法。

2. 完善项目管理制度，建立有效的项目执行监管机制。

一方面，制定有效的项目推进、质量检查、验收等控制措施，进一步完善项目管理制度建设。另一方面，把绩效跟踪与加强当年预算执行、实施预算调整、优化项目管理结合起来，加强项目管理执行的有效性。

3. 将绩效目标量化，建立可清晰考核的绩效目标

建议设立指向更加细化，确定清晰可衡量的评价指标。加大前期调研，结合年度工作重点，编制项目绩效目标、测算资金需求。另外，可通过开展第三方绩效目标会审的方式，提高项目绩效目标的科学性、合理性以及与项目预算的匹配性。