

中共漯河市委 漯河市人民政府 关于全面实施预算绩效管理的实施意见

(2020年3月13日)

为加快建立我市预算绩效管理体系,优化财政资源配置,提升公共服务质量,根据《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(豫发〔2019〕10号)精神,结合我市实际,现提出如下实施意见。

一、充分认识重要意义

全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容,是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措,是推动党中央、国务院重大方针政策落地见效的重要保障。中央、省委相继出台文件,对全面实施预算绩效管理工作,建设全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,实现预算和绩效管理一体化提出了明确要求。全市各级各部门要切实提高思想认识,严格按照文件精神和要求,把全面实施预算绩效管理摆上重要议事日程,细化工作措施,责任落实到人,确保各项任务务落实到位,不断提高全市预算绩效管理的制度化、科学化水平。

二、准确把握总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大精神和十九届二中、三中、四中全会精神,按照省委、省政府部署,全面实施预算绩效管理,不断提高财政资源配置效率和使用效益,争取到2022年年底全市各级基本建成全方位、全过程、全覆盖和有目标、有评价、有结果、有应用的预算绩效管理体系,实现预算和绩效管理一体化,推动财政资金聚力增效,增强政府公信力和执行力,为谱写新时代漯河奋勇争先、出彩添彩绚丽篇章提供有力保障。

三、突出抓好关键环节

(一)聚焦全方位,加快构建政策和项目预算、部门 and 单位预算、政府预算共同推进的预算绩效管理格局

1.着力提高政策和项目预算绩效管理质量。将政策和项目全面纳入绩效管理。从数量、质量、时效、成本、效益等方面,综合衡量政策和项目预算资金使用效果。对实施期超过一年的政策和项目实行全周期跟踪问效,实施过程中进行绩效运行动态监控,实施完成后进行绩效评价,建立动态评价调整机制,政策到期、绩效低下的政策和项目要及时清理退出。

2.重点推进部门和单位预算绩效管理。将部门和单位预算收支全面纳入绩效管理,赋予部门和资金使用单位更多的管理自主权。部门和单位围绕职责、行业发展规划、重点工作,以预算资金管理为主线,从运行成本、管理效率、履职效能、社会效应、可持续发展能力和服务对象满意度等方面,衡量部门和单位整体及核心业务实施效果,推动提高部门和单位整体绩效水平。

3.稳步推进政府预算绩效管理。将各级政府收支预算全面纳入绩效管理,增强财政可持续性。各级政府预算收入要实事求是,讲求质量,与当地经济社会发展水平相适应,与财税政策相衔接,严格落实各项减税降费政策,严禁脱离实际制定增长目标,严禁超出限额举借政府债务。政

府预算支出要统筹兼顾、突出重点,严控一般性支出,坚持尽力而为、量力而行,在确保“三保”(保工资、保运转、保基本民生)支出等支出的前提下,集中财力优先保障三大攻坚等重点领域和重点支出项目,着力补短板、稳投资、促发展、强弱项、惠民生,不得设定过高民生标准和擅自扩大保障范围。

(二)聚焦全过程,着力建立事前、事中、事后有机衔接的预算绩效管理链条

1.预算申请环节加强事前绩效评估。建立重大政策和项目事前绩效评估机制,将评估结果作为预算申请的必备要件,未按照规定评估或评估未通过的不得申请预算。各部门各单位要对新出台的政策、项目,结合预算评审、项目审批等各开展事前绩效评估,重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、筹资合规性、财政支持方式科学性和预算编制合理性等,并形成绩效评估报告;各级投资主管部门要加强基建投资绩效评估。各级财政部门要加强对新增重大政策和项目预算的审核,必要时可以组织第三方机构独立开展绩效评估,审核和评估结果作为预算安排的重要参考依据。

2.预算编制环节强化绩效目标管理。各级各部门编制预算时按照“谁申请资金,谁设置目标”原则,全面设置部门和单位整体绩效目标、政策及项目绩效目标。绩效目标不仅要包括产出、成本,还要包括经济效益、社会效益、生态效益、可持续影响和服务对象满意度等绩效指标。各级财政部门要将绩效目标设置作为预算安排的前置条件,逐步推行将绩效目标与预算同步批复下达;同时加强绩效目标审核,未按要求设置绩效目标或绩效目标审核未通过的,不得安排预算。预算执行中绩效目标因特殊原因确需调整的,要按照绩效目标管理要求和预算调整程序报批。

3.预算执行环节实行绩效运行监控。按照“谁支出、谁负责”的原则,完善用款计划管理,对绩效目标实现程度和预算执行进度实行“双监控”,发现问题要分析原因及时纠正。各级财政部门要建立重大政策、项目绩效跟踪机制,按照项目进度和绩效情况拨款,对存在严重问题的政策、项目要暂缓或停止预算拨款,督促及时整改落实;要按照预算绩效管理要求,加强预算执行监测,优化支付流程,切实提高预算执行效率。

4.决算环节全面开展绩效评价。各部门、各单位要采取自评和外部评价相结合的方式,对政策、项目实施效果以及部门和单位整体绩效开展绩效自评,加快实现整体支出绩效、政策和项目绩效的自评全覆盖,评价结果报送本级财政部门。各级财政部门要建立健全重点绩效评价常态机制,对重大政策、项目组织开展重点绩效评价,逐步开展部门和单位整体绩效评价,对下级政府财政运行情况实施综合绩效评价,必要时可以引入第三方机构参与绩效评价,提高评价质量。绩效评价结束后要形成绩效评价报告,如实反映绩效目标实现结果。各部门、各单位对绩效评价报告涉及的基础资料的真实性、合法性、完整性负责。

5.强化评价结果应用和信息公开。建立健全绩效评价结果反馈制度和绩效问题整改责任制,加强绩效评价结果应用,强化绩效评价结果刚性约束。评价終了后,被评价单位应根据报告内容提供项目整改报告,形成反馈、整改、提升绩效的良性循环。各级财政部门要建立健全绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,将本级部门整体

绩效与部门预算安排挂钩,将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩;同时要推进绩效信息公开,重要绩效目标、绩效评价结果和预算绩效工作开展情况要与预决算草案同步报送同级人大、同步向社会主动公开。

(三)聚焦全覆盖,加快完善覆盖“四本预算”的预算绩效管理体系

1.建立一般公共预算绩效管理体系。一般公共预算绩效管理收入方面要重点关注收入结构、征收依据、征收效率和优惠政策实施效果;支出方面要重点关注预算资金配置效率、使用效益,特别是重大政策和项目实施效果,其中转移支付预算绩效管理要符合财政事权和支出责任划分规定。同时,积极开展涉及一般公共预算等财政资金的政府投资基金、政府和社会资本合作(PPP)、政府采购、政府购买服务、政府债务项目绩效管理。

2.建立其他政府预算绩效管理体系。绩效管理要覆盖所有财政资金,除一般公共预算外,将政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算全部纳入绩效管理,加强“四本预算”之间的衔接,增强政府预算绩效管理,要重点基金预算绩效管理,要重点关注基金政策依据、征收标准、使用效果等情况。国有资本经营预算绩效管理,要重点关注预算范围和收益上缴政策的制定与落实、支出结构、使用效果等情况。社会保险基金预算绩效管理,要重点关注各类社会保险基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、运行风险等情况。

四、加快健全工作机制

(一)完善配套制度。各级财政部门要围绕预算管理的主要内容和环节,完善涵盖事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、绩效评价结果应用等各环节的管理制度,健全统一规范的管理流程,使各项工作推进有据可依、有章可循。

(二)健全标准体系。按照科学合理、细化量化、可比可测的原则,建立健全定量和定性相结合的共性绩效指标框架,以及分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系。绩效指标和标准体系要与基本公共服务标准、部门预算项目支出标准等衔接匹配,突出结果导向,重点考核实绩。创新评估评价方法,提高绩效评估评价结果的客观性和准确性。

(三)夯实管理基础。加强预算基础管理,完善项目支出分类,科学确定绩效管理对象。加快推进预算绩效管理信息系统一体化建设,建立绩效管理数据信息库和信息数据交换平台,促进各级政府和各部门、各单位的预算、绩效、业务、财务、资产等信息互联互通。

(四)创新评价机制。建立专家咨询机制,为预算绩效管理提供智力支持;建立引导和规范第三方机构参与预算绩效管理机制,加强执业质量全过程跟踪和监管,提升绩效评价质量。

(五)实施激励约束。严格执行绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制。对交叉重复和碎片化的政策、项目予以调整。对绩效评价结果为优的,在下一年度预算时优先安排,必要时适当增加资金规模;对绩效评价结果为良的,限期整改存在的问题,整改情况作为下一年度安排预算的重要参考;对绩效评价结果为中的,在编报下一年度预算时进行适度扣减;对绩效评价结果为差的,取消相

应项目支出预算安排。设立绩效奖补专项资金,对于年度绩效管理工作考核中成绩突出的部门,给予表彰并奖励专项工作经费。

五、着力强化保障措施

(一)加强组织领导。坚持党对全面实施预算绩效管理的领导,充分发挥党组织的领导作用。各县区、各部门要切实履行预算绩效管理主体责任,加强组织领导,牢固树立绩效意识,加强预算绩效管理力量,充实预算绩效管理人员,推动相关政策措施落到实处,确保预算绩效管理延伸至基层单位和资金使用终端。

(二)落实工作责任。各级政府和各部门、各单位是本地区、本部门、本单位预算绩效管理的责任主体。各级党委和政府主要负责同志对本地预算绩效负责,部门和单位主要负责同志对本部门、本单位预算绩效负责,项目责任人对项目预算绩效负责,对重大项目的责任人实行绩效终身责任追究制,切实做到花钱必问效、无效必问责。各级财政部门负责预算绩效管理的总体规划、制度设计和组织推动,指导本级各部门、各单位和下级财政部门开展预算绩效管理工作,推进绩效信息公开。各部门、各单位负责本部门本单位预算绩效管理的实施工作,制定本部门本单位预算绩效管理制度,组织实施本部门、本单位的预算项目政策全过程预算绩效管理,并对绩效结果的真实性负责,接受审计、财政等部门的监督,公开绩效信息等。各行业主管部门要加快构建与基本公共服务标准、部门预算项目支出标准等相衔接匹配的分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系,提高绩效评价结果的客观性和准确性。

(三)严格监督问责。财政部门要会同审计部门加强预算绩效监督管理,重点对资金使用绩效自评结果的真实性和准确性进行复核,必要时可以组织开展再评价。审计部门依法对预算绩效管理情况开展审计监督,财政、审计等部门发现违法违规问题线索,应当及时移送纪检监察机关;对绩效监控、绩效评价结果弄虚作假,或预算执行与绩效目标严重背离的部门和单位及其责任人,提请有关部门进行追责问责。探索建立部门和单位预算整体绩效报告制度,实现绩效信息公开工作的常态化、标准化,搭建社会公众参与绩效管理的途径和平台,自觉接受人大和社会各界监督。同时加强人大、纪检监察、审计等机构的协调配合,健全工作机制,形成监督合力,确保全面预算绩效管理工作顺利实施。

(四)强化工作考核。各级政府要将预算绩效结果纳入政府绩效和干部政绩考核体系,作为领导干部选拔任用、公务员考核的重要参考。各级财政部门负责对本部门、下级财政部门预算绩效管理工作情况进行考核。各部门负责对本部门和所属单位预算绩效管理工作情况进行考核、督导。建立考核结果通报制度,对工作成效显著的县区和部门予以表彰,对工作推进不力的采取通报批评、约谈、公开曝光等措施,督促提升管理水平。

(五)注重宣传培训。充分利用各类新闻媒体、政府网络和公众微信平台等,积极宣传预算绩效管理理念,强化预算绩效意识,培育绩效管理文化,为推进预算绩效管理打下良好的思想基础、营造良好的舆论环境。加大预算绩效管理培训力度,健全培训机制,创新培训方式,增强预算绩效管理工作人员的业务素质,提高预算绩效管理工作水平。

《中共漯河市委 漯河市人民政府 关于全面实施预算绩效管理的实施意见》解读

2020年3月13日,《中共漯河市委 漯河市人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(漯发〔2020〕4号,以下简称《实施意见》)正式印发,现对《实施意见》作如下解读。

一、制定背景

当前,财政收支形势严峻,收支矛盾日益凸显,从中央到地方进一步加大财税体制改革力度,突出抓好财政资金使用效益、预算绩效管理和精打细算过“紧日子”要求。党的十九大提出要“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”。2018年9月1日,中共中央国务院印发《关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号),明确“加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。2019年4月23日,省委、省政府出台《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(豫发〔2019〕10号),明确“省级层面到2020年年底,市县层面到2022年年底基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系”。

为贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府关于全面实施预算绩效管理的意见,加快建立我市预算绩效管理体系,优化财政资源配置,提升公共服务质量,结合我市实际,市委、市政府研究出台了《实施意见》。该《实施意见》是今后漯河市预算绩效管理工作的根本遵循和纲领性文件。

二、制定依据

(一)《中华人民共和国预算法》

(二)《中共中央 国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》(中发〔2018〕34号)

(三)《中共河南省委 河南省人民政府关于全面实施预算绩效管理的实施意见》(豫发〔2019〕10号)

三、主要内容

《实施意见》共五部分,主要包括:充分认识重要意义、准确把握总体目标、突出抓好关键环节、加快健全工作机制和着力强化保障措施。具体内容是:

(一)充分认识重要意义。全面实施预算绩效管理是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求,是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容,是优化财政资源配置、提升公共服务质量的关键举措,是推动党中央、国务院重大方针政策落地见效的重要保障。

(二)准确把握总体目标。按照省委统一部署,争取到2022年年底全市各级基本建成全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。

(三)突出抓好关键环节。一是聚焦全方位,构建预算绩效管理格局:将政策和项目、部门和单位预算收支、各级政府收支预算全面纳入绩效管理。二是聚焦全过程,建立预算绩效管理链条:预算申请环节加强事前绩效评估、预算编制环节着力强化绩效目标、预算执行环节实行绩效运行监控、决算环节全面开展绩效评价、强化评价结果应用和信息公开。三是聚焦全覆盖,完善预算绩效管理体系:一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、

社会保险基金预算全部纳入绩效管理,并加强四本预算的衔接,增强预算统筹能力。

(四)加快健全工作机制。完善配套制度、健全标准体系、夯实管理基础、创新评价机制、实施激励约束。

(五)着力强化保障措施。加强组织领导、落实工作责任、严格监督问责、强化工作考核、注重宣传培训。

四、细化和创新内容

《实施意见》在严格按照党中央、国务院和省委、省政府政策框架和规范约束的前提下,结合我市实际,主要细化和创新了以下几点:

(一)细化关键环节。一是全方位中注重措施精、准、实,着力拓展绩效管理层面。在政策和项目预算绩效管理层面提出着力提高质量,对实施期超过一年的政策和项目实行全周期跟踪问效,实施过程中进行绩效运行动态监控,实施完成后进行绩效评价;在政府预算绩效管理层面,提出在确保“三保”支出前提下集中财力优先保障三大攻坚等重点领域和重点支出项目等。二是全过程注重事前、事中、事后有机衔接,着力完善管理链条。预算申请环节建立重大政策和项目事前绩效评估机制,未按照规定评估或评估未通过的不得申请预算;预算编制环节加强绩效目标审核;预算执行环节强调绩效运行监控中发现问题要分析原因及时整改;决算环节强调全面开展绩效评价中加快实现整体支出绩效、政策和项目绩效的自评全覆盖;评价结果应用和信息公开环节中,要求评价終了后被评价单位

应根据报告内容提供项目整改报告,形成反馈、整改、提升的良性循环,强化绩效信息公开。三是全覆盖中注重科学、规范、衔接原则,着力提升预算管理水平。政府性基金预算绩效管理重点关注基金政策依据、征收标准、使用效果等情况;国有资本经营预算绩效管理重点关注预算范围和收益上缴政策的制定与落实、支出结构、使用效果等情况;社会保险基金预算绩效管理重点关注各类社会保险基金收支政策效果、基金管理、精算平衡、运行风险等情况。

(二)创新激励机制。一是创新评价机制。建立专家咨询机制及引导和规范第三方机构参与预算绩效管理机制,加强执业质量全过程跟踪和监管,提升绩效评价质量。二是实施激励约束。严格执行绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩机制,按照绩效评价结果优、良、中、差等不同等级安排下一年度的预算;设立绩效奖补专项资金,对于年度绩效管理工作考核中成绩突出的部门,给予表彰并奖励专项工作经费。

(三)强化保障措施。一是落实工作责任。明确各级、各部门、各单位主体责任,提出各级各部门是本地区、本部门预算绩效管理的责任主体,各级财政部门负责预算绩效管理的总体规划、制度设计和组织推动,各部门、各单位负责组织实施本部门本单位预算绩效管理工作。二是注重宣传培训。要求充分利用各类新闻媒体,加大宣传力度,为推进预算绩效管理打下良好的思想基础、营造良好的舆论环境。加大预算绩效管理培训力度,提高预算绩效管理工作水平。