常德市2019年度职工及劳模帮扶管理资金

绩效评价报告

按照《常德市财政局关于明确2020年度市本级预算绩效管理目标任务的通知》（常财办发〔2020〕14号）等文件要求，受常德市财政局委托，湖南惟楚创智经济咨询有限责任公司（以下简称惟楚创智）于2020年4月对常德市2019年度职工及劳模帮扶管理专项资金（以下简称帮扶专项资金）开展了预算绩效评价。现将有关情况报告如下：

1. 项目基本情况

（一）项目资金安排和概况

2019年度帮扶专项资金计划安排340万元，分为劳模帮扶资金150万元与困难职工帮扶资金190万元两部分使用。2019年劳模帮扶资金实际使用149.54万元，困难职工帮扶资金实际使用177.28万元，具体决策安排情况如下：

1.劳模帮扶部分

（1）市直市级劳模生活困难补助（低收入补助）

市总工会为了更好的发挥劳动模范在社会主义现代建设中的骨干作用，激发全市人民全面建设小康社会的积极性和创造性，依据《常德市人民政府办公室关于对市职工劳动模范实行生活困难补助的通知》（常政办函〔2005〕93号）、2011年第五次专题会议纪要等有关规定，按照《关于进一步提高市级职工劳动模范生活困难补助标准的通知》（常工发〔2019〕18号）要求，对全市273名月收入不足2930元的市直市级职工劳模，按补足到2930元/月的标准给予生活补助，同时对2018年遗漏的7名劳模按补足到2790元/月的标准一次性补发生活补助，共计安排补助资金79.99万元。

（2）市直市级职工劳动模范特殊困难帮扶和走访慰问资金及劳模管理工作经费

市总工会为帮扶救助因病或重大灾害等导致生活特别困难的劳模家庭，依据《常德市人民政府专题会议纪要》（2012年第121次）、《常德市总工会常委会议纪要》（2019年第十二号）等有关规定，按照《市总工会劳模资金使用管理规定》的补助标准，对147名市直市级困难劳动模范发放特困帮扶资金，共计安排专项资金50万元，其中市直市级职工劳模特殊困难帮扶和走访慰问资金40万元，劳模管理工作经费10万元。

（3）市直省部级劳模疗休养经费

市总工会依据《中央常德市委常德市人民政府关于激励先进模范人物的意见》（常发〔2009〕8号）的有关规定，按照《湖南省总工会办公室关于做好2019年劳模疗养工作的通知》（湘工办函〔2019〕12号）、《湖南省总工会办公室关于进一步加强和规范劳模疗休养工作的通知》（湘工办发〔2017〕48号）、《常德市总工会办公室关于组织开展省部级以上劳模和先进工作者疗休养活动的通知》等要求，计划组织40名省部级劳模和先进工作者开展疗休养活动，按5000元/人的标准安排市直省部级劳模疗休养经费20万元。

2.职工帮扶部分

（1）市级“两节送温暖”补助专项

市总工会为解决困难职工“两节”期间基本生活所需，依据《常德市总工会常委会议纪要》（2018年第十六号）和《常德市总工会常委会议纪要》（2019年第一号）等有关规定，按照《常德市困难职工帮扶专项资金使用管理办法》《2019年“两节”送温暖及“爱心超市”活动方案》要求，对部分特殊的困难对象实施精准帮扶。其中市本级困难职工694人按人均1000元的标准进行补助，市本级特困职工82人按人均3000元的标准进行补助，“爱心超市”活动，对1000名职工进行物资发放。共计安排资金129.1万元，其中市级资金95.5万元为本次评价范围。

（2）第六期医疗救助

市总工会为解决市直和区县（市）490名困难职工的医疗救助问题，依据《常德市总工会关于印发<常德市总工会第六期职工医疗互助活动实施办法>的通知》（常工发〔2017〕10号）、《常德市工会常委（扩大）会议纪要》（2018年第十五号）的有关规定，按照《常德市总工会第六期职工医疗互助1 活动实施办法》的标准，对困难职工发放医疗补助。共计安排医疗救助资金256.1万元，其中市财政支付106人的医疗补助资金59.6万元为本次评价范围。

（3）金秋助学补助

市总工会依据《湖南省总工会办公室<关于开展2019年金秋助学活动和困难职工家庭高校毕业生阳光就业行的通知>》、《常德市总工会常委（扩大）会议纪要》（2019年第七号）的有关规定，按照《常德市总工会2019年“金秋助学”活动帮扶方案》的要求，计划2019年度“金秋助学”活动帮扶29人，安排资金16.15万元，其中市级帮扶对象9人，配套市财政资金5.55万元。

（4）法律援助补助

市总工会依据《常德市总工会办公室关于印发<市总工会劳模资金使用管理规定>等三项内部管理制度的通知》（常工办发〔2016〕19号）、《常德市总工会常委会议纪要》（2019年第九号）的有关规定，按照《市总工会职工法律援助志愿服务者管理规定》的要求和标准，为了充分履行工会职能，维护困难职工权益，安排了办案补贴、宣传报道奖励、值班补贴共计2.23万元。

（5）临时大病帮扶、市级建档职工帮扶

市总工会依据《常德市总工会常委会议纪要》（2019年第一号）、《常德市总工会常委（扩大）会议纪要》（2019年第七号）、《常德市总工会常委会议纪要》（2019年第九号）、《常德市总工会常委会议纪要》（2019年第十二号）、《常德市总工会常委会议纪要》（2020年第一号）等文件要求，对因大病生活困难的职工12人进行帮扶，安排资金8.9万元，对建档立卡困难职工17人进行帮扶，安排资金5.5万元。

（二）预算绩效目标

长期绩效目标：救助市直单位困难职工，帮扶低收入的劳模补助问题，组织开展市级劳模的疗养、休养、管理，让困难职工和低收入劳模享受经济发展的成果，传递党和政府以及工会的温暖，增强工会的凝聚力。

2019年绩效目标：资金帮扶350人；物资帮扶4500人；年内组织市直单位省部级劳模疗休养40人次；市直单位困难职工520人左右和市劳模（120人以上）摸底建档，根据劳模最低收入情况公开公平择优进行补助。

绩效目标申报表就专项目标的产出指标和效益指标设置了明细的指标，分别为救助市直单位困难职工4850人、慰问补助市级劳模120人、市直单位省部级劳模疗休养40人、对350名职工，1500名劳模进行建档、补助精准度100%，无一例举报、补助资金支付及时、按政策补助到位，控制预算不超过340万元、促进了社会和谐与社会稳定、服务对象满意度达95%以上等。

二、绩效评价工作开展情况

实施评价前，惟楚创智与市财政局、总工会进行了充分沟通，成立了评价组，评价组根据帮扶专项的实施情况及资金使用情况，设计了评价指标和标准，对2019年度帮扶专项资金开展了绩效评价工作。

本次评价工作从2020年4月初开始启动，正值疫情期间，评价工作受到了市财政局的大力支持和市总工会的积极配合。评价分前期准备、评价实施、撰写评价报告三个阶段。

1.前期准备（2020年4月1日- 4月20日）：在与市财政局、总工会充分沟通的基础上，惟楚创智选派骨干力量组建绩效评价组，拟定资料清单，通过线上方式收集项目资料；在收集和审核项目资料的基础上，初步拟定了绩效评价指标体系和现场问卷调查表。

2.评价实施（2020年4月21日- 4月25日）：评价组进行现场调查、访谈；对指标体系进行了制定、修改和完善，并按照评价标准和依据，进行了初步分析，得出评价结论。

3.撰写评价报告（2020年4月26日- 5月5日）：评价组综合前期收集和审核的项目资料、现场调研结果以及专家评价意见，按照规定的文本格式和相关要求撰写评价报告。

三、综合评价情况及评价结论

经综合评定，帮扶专项资金绩效评价得分为85分，评价等级为“良”，得分（扣分）明细如下：

（一）项目决策总分20分，实得19分，扣1分，扣分明细：

“救助市直单位困难职工”目标值的设定不够合理，扣1分。

（二）项目过程总分18分，实得10分，扣8分。扣分明细：

1.资金到位率44.11%，扣4分；

2.拨付了劳模协会工作经费10万元，扣2分；

3.财务制度执行不够规范、公示资料未收录影像文件，归档工作有待完善，扣2分。

（三）项目产出情况总分32分，实得28分，扣4分，扣分明细：

“救助市直单位困难职工”低于绩效目标设定数80%，扣4分。

（四）项目效益情况总分30分，实得28分，扣2分，扣分明细：

1.问卷调查结果显示，部分困难职工反映生活情况改善一般，扣1分；

2.问卷调查结果显示，部分劳模反映生活情况改善一般，扣1分。

详见附件1：2019年职工及劳模帮扶管理资金绩效评价指标体系。

四、绩效评价指标分析

（一）项目决策情况

1.项目立项。2019年度帮扶专项立项符合国家相关法律法规、国民经济发展规划和相关政策，满足行业发展规划和政策要求，与部门职责范围相符，属于部门履职所需且符合公共财政支持范围，同时每笔项目支出均经市总工会常委会决策并形成会议纪要，立项规范，决策实施合规。

2.绩效目标。市总工会向市财政局报送了绩效目标申报表，从产出指标（数量指标、质量指标、时效指标、成本指标）与效果指标（经济效益、可持续影响、满意度）方面进行了细化，指标清晰。但评价组在现场检查中发现，实际符合困难职工补助标准的人次远低于目标值，因而部分指标目标值的编制仍不够合理。

3.资金投入。2019年度预算安排帮扶专项补贴专项资金340万元。市总工会计划支出市直市级劳模生活困难补助（低收入补助）80万元，市直市级劳模慰问金和困难补助资金40万元，市直省部级劳模疗休养经费20万元,劳模管理工作经费10万元，市级“两节”送温暖补助资金95.5万元，第六期医疗救助帮扶资金59.6万元，金秋助学补助资金5.55万元，法律援助补助资金2.23万元，临时大病帮扶、市级建档职工帮扶资金14.4万元。市总工会通过常委会根据帮扶类别、帮扶人数与帮扶标准对专项资金进行统筹，资金分配合理。

（二）项目过程情况

1.资金管理。市财政局于2019年10月12日下拨2019年劳模疗休养经费20万元；于2019年12月11日下拨市级劳模特殊帮扶和走访慰问资金40万元和劳模管理工作经费10万元；于2019年12月11日下拨市级职工劳模困难补助资金79.99万元，共计下达资金149.99万元。

预算安排的190万元职工帮扶解困资金，使用模式为当年申请上一年度资金（市总工会上一年度先行垫付），2019年度预算安排的金额于2020年度申请后拨付，截止2020年4月23日暂未申请拨款。

（1）劳模帮扶部分。经评价组核实，市总工会于2019年12月至2020年1月对市直市级劳模生活困难补助（低收入补助）进行银行打款补助，实际补助资金79.99万元。2020年1月，总工会对147名特殊困难劳模下发帮扶资金，共计发放40万元，当月已全部通过银行账户发放到位；2019年10月，总工会将10万元劳模管理工作经费一次性下拨至市劳模协会；2019年10月，总工会支付预付灰汤温泉职工疗养院预付款5万元，尾款14.55万元于2019年12月一次性支付。综上所述，劳模帮扶部分预算资金150万元，实际使用149.54万元，结余0.46万元。

（2）职工帮扶部分。经评价组核实，2019年“两节”送温暖活动物资发放金额35.1万元于2019年1月全部购买物资并发放完毕；2019年“两节”送温暖资金帮扶60.4万元，于2019年1月至2019年2月全部通过银行账户发放完毕；第六期医疗救助资金59.6万元，于2019年1月至2020年5月通过银行打款发放59万元；金秋助学帮扶市级资金5.55万元，于2019年9月已全部通过银行打款发放完毕；法律援助补助资金2.23万元于2019年12月全部通过银行打款发放完毕；临时大病帮扶、市级建档职工帮扶资金14.4万元，于2019年1月至2020年1月通过银行打款或现金慰问的方式全部发放完毕。综上所述，职工帮扶部分2019年1月至2020年1月实际发放177.28万元。

评价组对2019年度帮扶专项资金所有的明细账及会计凭证进行了核对，发现下拨了劳模协会工作经费10万元，按照《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》关于“……自2018年起，取消全国性行业协会商会的财政直接拨款……”，该笔资金使用不合规。

2.组织实施。经评价组核实，市总工会对于帮扶专项资金的每笔支出均形成了会议纪要，且针对不同的补助类别制定了相应的管理制度，资金拨付有完整的审批程序和手续。但根据《市总工会困难职工帮扶专项资金使用管理规定》：“……集中帮扶活动的对象经市总工会领导班子研究过后，由市职工维权帮扶中心公示……”经现场询问，困难职工公示表经公示后直接收录档案，未保存公示影像资料。此外，评价组在现场调研时发现，一项临时大病帮扶的5000元补助于2020年3月已退回，但财务未及时做账，财务制度执行方面还有待规范。

（三）项目产出情况

1.产出数量、质量与时效

（1）劳模帮扶部分。经评价组核实，市总工会于2019年12月至2020年5月对市直市级劳模生活困难补助（低收入补助）进行了打款，所有273人均已发放到位；于2020年1月对147名特殊困难劳模下发帮扶资金，当月已全部下发到位；于2019年10月将10万元劳模管理工作经费一次性下拨至市劳模协会；于2019年11月组织安排了40名市直省部级劳模疗休养活动。

（2）职工帮扶部分。经评价组核实，市总工会于2019年1月前将“两节”送温暖活动物资全部发放至1000名困难职工；于2019年1月至2019年2月将“两节”送温暖活动资金按3000元/人的标准补助到82名特别困难职工，按1000元/人标准补助358名困难职工；于2019年1月将第六期医疗救助资金发放至106名困难职工，刘育才补助资金6000元因遗产纠纷于2020年5月已发放到位；于2019年9月前将“金秋助学帮扶市级资金”全部发放至9名困难职工；于2019年1月至2020年1月将临时大病帮扶、市级建档困难职工帮扶资金发放至29名困难职工。此外市总工会全年法律援助办案23起，在《湖南工人报》上发表了3篇宣传报道。

2019年度市总工会实际救助市直单位困难职工1584人次，远低于绩效目标值4850人。补助资金均已足额，及时发放至劳模或困难职工，未发现群众举报事例。

（四）项目效益情况

1.社会效益及可持续影响。评价组通过问卷调查及现场调研等方式，现场抽查劳模15人，困难职工10人，对专项资金的使用效果进行调研。问卷调查结果显示，帮扶专项社会效益良好，提高了劳模及困难职工的生活水平，增强了党和政府及工会的公信力，维护了社会稳定。但评价组通过问卷调查发现，部分劳模表示物价上涨快，补助发放后对生活水平没有明显改善，希望能够充分考虑现实情况，提高补助标准。

2.满意度。问卷调查显示：随机抽查的15名劳模与10名困难职工对工会补助帮扶工作的整体评价均表示很满意，帮扶专项满意度为100%。

五、项目主要经验及绩效

（一）多措并举关爱劳模，推介先进典型弘扬劳模工匠精神

帮扶专项全年组织了40名市直省部级劳模疗休养活动，对420名困难劳模发放了生活补助，于《湖南工人报》上发表了3篇劳模工匠事迹稿件，同时从物质层面与精神层面帮扶劳动模范，不仅稳定了低收入劳模的生活，还推动了劳模精神在全社会的弘扬，为营造学赶先进、争当劳模的社会氛围做出了积极的贡献，也使得更多的人认识到劳模的社会价值和政府对劳模的关心关爱。

（二）多路并进推进职工解困脱困，切实做好职工维权普惠工作

帮扶专项全年共计对1584名困难职工分别发放了物资补助、生活补助、教育补助与医疗补助，同时为多名工会会员提供了法律援助。市总工会通过帮扶专项从生活的方方面面为困难职工排忧解难，真心实意把党和政府的关怀送到职工群众的心坎上，充分发挥了工会作为党联系职工群众的桥梁和纽带以及国家的重要社会支柱作用，提升了工会形象，具有重要的社会和现实意义。

六、存在的主要问题及原因分析

（一）绩效目标的设定不够合理

绩效目标申报表中数量指标“救助市直单位困难职工”目标值设定为“4850人”，经评价组现场核实，实际救助的市直单位困难职工1584人，远低于此目标值，该目标值的设定不够合理。同时绩效目标申报表未根据帮扶类别的不同设定个性化的三级指标内容，绩效目标编制仍不够清晰、细化。系项目单位对预算绩效目标编制学习不够，预算绩效管理意识待提升，未根据预算金额与工作计划制定清晰、合理、可行的绩效指标。

（二）项目的管理不够规范

帮扶专项制定的方案制度未对补助发放的时间进行约束，不利于考核项目的完成进度。同时“两节送温暖”活动帮扶职工人数低于计划值，系去年春节较早，部分基层工会未能及时上报总工会帮扶名单。此外，评价组在现场调研时发现一笔临时大病帮扶的5000元补助于2020年3月已退回，但财务未及时做账。系项目单位针对帮扶专项子项目的计划性不够，且未严格要求项目财务管理，财务制度执行方面还有待规范。

（三）项目的公示工作不够完善

《市总工会困难职工帮扶专项资金使用管理规定》：“……集中帮扶活动的对象经市总工会领导班子研究过后，由市职工维权帮扶中心公示……”经评价组现场核实，困难职工公示表经公示后直接收录档案，未保存公示影像资料，项目的公示工作还不够完善。系项目单位对公示工作重视程度不够，且帮扶专项子项小、乱、杂，较难针对单独的帮扶子项编制出完整的资料汇编。

（四）部分专项资金流入劳模协会

按照《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》关于“……自2018年起，取消全国性行业协会商会的财政直接拨款……”财政资金不能流入协会组织，而评价组在核对会计凭证时发现，市总工会使用帮扶专项下拨了劳模协会工作经费10万元，该笔专项资金使用不合规。

七、相关建议

（一）强化预算绩效管理意识

预算绩效管理是强化预算约束的重要举措，是财政科学化、精细化管理的重要内容。建议市总工会增强预算绩效管理意识，完善项目预算绩效管理机制。项目管理部门要依据项目的目标整体性和重要性，设定清晰明确、可量化的绩效指标。同时，项目管理部门应认真做好项目绩效自评工作，建立科学合理的评价体系，完善自我约束机制。具体指标设置建议：根据历史标准与工作计划，合理设定三级指标目标值；根据帮扶类别的不同设置个性化的三级指标目标值，如设定“劳模疗休养活动人次”三级指标，对应设定目标值“40人”。

（二）规范项目管理工作

建议对帮扶专项资金进行专账管理，统一核算方式，做到专账核算，专款专用。同时建议各业务部门健全子项目管理制度与实施方案，明确每年补助名单确定时间以及补助发放时限，重视日常工作管理与督导，保证补助资金足额、及时发放至帮扶对象手中。

（三）停止对劳模协会拨付经费

虽然行业协会在国民经济和社会发展中发挥了重要作用，但是不可避免的是由于缺少监管，一些行业协会、商会是随着政府机构改革和专业部门的撤销设立的，与政府之间有着密切关系，且热衷于乱评比、乱表彰，一定程度上有财政资金违规使用的风险。因而，需要按照《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》的有关规定，从2020年起停止对劳模协会拨付经费，保证财政资金使用合规。

（四）提高帮扶专项执行率与执行进度

评价组经过现场调研发现帮扶专项工作普遍集中“元旦”“春节”期间组织的“两节送温暖”活动中，帮扶工作开展全年分配不均且有所滞后。建议市总工会有针对性地制定帮扶计划和措施，增加“五一节”“重阳节”期间帮扶活动，帮扶专项资金力争做到至“元旦节”期间执行率高于50%，至“春节”期间执行率达到100%。

（五）对帮扶对象建立动态管理机制

建议每年对劳模信息进行20%抽检，进行信息采集，建立劳模信息表，且对信息表实行“三年一修订，五年一大补”的修改、监管，实现劳模新增、调出、退休、去世、撤销荣誉称号等动态管理，确保帮扶专项帮到位，帮对人。同时对特困人群建立退出机制或社保统筹的结合机制，实行社会化管理，在管理上做到有进、有出、有帮扶、有约束，从而最终克服传统帮扶政策的逆向激励效应，减轻总工会的工作负担。

（六）完善项目公示工作

帮扶对象名单公示是工会帮扶活动的重要一环，建议项目管理单位严格按照相应规章制度推进公示工作，并保留公示影像资

料，使帮扶对象名单的确立更加严谨规范，保障社会公众的参与权、知情权和监督权。

附件：1.2019年度职工及劳模帮扶管理资金绩效评价指标体系

2.常德市职工及劳模帮扶管理资金绩效评价问卷调查