

[DOI]10.12315/j.issn.1673-8160.2021.26.040

行政事业单位预算绩效评价问题研究

朱虹

(安徽省球类运动管理中心,安徽 合肥 230051)

摘要:随着社会经济的发展,预算绩效管理成为推动一个单位全面健康发展的催化剂,而预算绩效评价更是其中极为重要的一环。预算绩效评价,对行政事业单位而言,不是一种约束,更多的是起到了助推的作用。怎样将预算绩效评价从事前事中到事后都科学准确地实施,是亟须解决的问题。对一个单位而言,预算绩效评价的结论,并不意味着一个终点,而是一个新的起点。本文将从预算绩效评价的概念、体系、现阶段存在问题、未来发展方向等方面进行简要的介绍与分析。

关键词:行政事业单位;预算绩效;绩效评价

随着社会经济的发展,预算绩效评价已经成为一个当前的热词。行政事业单位的管理日趋科学化、精细化,那么预算绩效评价的重要作用就日趋显现。以体育行业而言,体育事业的蓬勃发展大步向前,从来都不仅仅是教练员运动员自我探索独孤求胜的结果,科学化管理以及良好的后勤保障也是取胜的要素之一。怎样做到科学化管理以及提供良好的后勤保障,一个重要的方面就是做好预算绩效的管理,从预算的执行方面提高管理能力及保障水平。这样,预算绩效评价的重要性就是不言而喻的了。

一、预算绩效评价的概念

预算绩效评价是指:运用一定的评价方法、量化指标以及评价标准,对中央部门为实现其职能所确定的绩效目标的实现程度,以及为实现这一目标所安排预算的执行结果所进行的综合性评价。

近年来,在行政事业单位的业务工作及其他方面的工作中,越来越多地强调预算绩效评价的重要性。已经在短短几年的时间里,从大家开始了解和学习预算绩效评价相关知识和内容,发展到把预算绩效评价作为年度财务工作的一项重要内容和常规性任务、在全国范围内普遍开展,而且覆盖到工作的各个方面。

从源头来说,我国各行政事业单位的资金来源主要是财政拨款。怎么样使来之不易的财政资金在符合法律法规的前提下发挥最大效用,让钱“花的值”又“花的没问题”,是各级行政事业单位资金管理使用的重要内容;从过程来看,预算绩效评价可以督促单位围绕目标任务更高效更精准地完成各项工作,并且避免违法违规情形的出现,是一把无形的“尺子”;从结果来看,预算绩效评价是对单位各项业务工作的一个总结,既可以反映单位这一年度或者一周期工作的整体情况,也可以让单位通过绩效评价的结果,来不断实现自身的改进与提升。^[1]

二、行政事业单位预算绩效评价存在的问题

虽然预算绩效评价已经在各级行政事业单位普遍开展且日趋成熟,但在具体实施过程中却还是存在一些问题,主要有以下几点:

(一)重预算轻执行

重预算轻执行是存在已久的老问题。在行政事业单位往往出现这样的情况:各部门齐心精心编制了预算,但是到了执行环节,却是经常偏离了预算的航道,甚至有一些单位把预算执行等同于“花光预算”,到年底忙于突击花钱用完经费,至于应当怎么花、花出什么成效就放在次要位置了。还有另一种情况,是比较片面地把预算作为“行动指南”,完全按照预算的导向去花钱,而没有把预算执行和事业发展结合起来,不是考虑如何把钱用在刀刃上,使资金的使用能够达到“最大效用”。那么在预算的绩效评价环节,自然就存在着这样的问题——虽然是随着预算去执行,但是却忽略了“绩效”,光注重完成,不注重完成的效果。^[2]

(二)预算绩效评价的指标值的设定不够准确合理

目前预算绩效指标往往是由各个单位自行设定,并且经过主管部门把关后由财政部门审核,所以预算绩效指标的设定往往体系不够健全,指标不够科学。经常会存在主观性和倾向性,有时候也会由于制订者的原因而导致指标水平参差,还有些绩效指标可能无法切中要点,或者量化指标过少,或者难以进行考评,或者比较陈旧无法适应环境变化等。指标值不够科学合理或者脱离实际,往往导致了评价结果的失真,或者浮于形式,也就失去了预算绩效评价的实际意义和作用。

(三)预算绩效评价结果的客观性以及有效性不足

单位对于绩效进行自评,在独立性方面有所不足。指标值是自己设立的,又由自己去做评价,往往带有主观性,容易失于偏颇,会尽量往往有利于自己的方向上去“靠”,评价过程中,也会尽量想办法“自圆其说”。而外部的评价,一般是财政部门、上级主管部门或者受委托的事务所进行评价,相对会比较客观。但是这些往往对共性的问题比较了解,却可能缺乏对行业特征型的了解,而造成评价结果并不能深入其里、直击要害。这样的话,预算绩效评价就不能充分实现自身的重要意义。^[3]

(四)预算绩效评价结果的有效运用不足

预算绩效评价最终是为了“评以致用”,以评促“改”,以评促“进”,通过逐项对照评价结论,深入了解单位在预算执行的

方方面面的优点及不足,了解单位有哪些需要改进的地方,有则改之,无则保持,精益求精。但是很多单位却把绩效评价等同于一项检查,查出问题了,整改一下,但是对于绩效评价的结论,却很少去认真研究,很少真正地把绩效评价中反映的结果,对照本单位的工作,去细致认真地分析研究,甚至是直接将评价结果束之高阁,形同虚设。或者还有一种情形,是将预算绩效评价的结果直接归于财务部门,片面地认为是财务部门的事情,而没有考虑各部门的协同作用,没有从单位的业务层面、其他层面以至社会效益层面细致地进行分析总结、反思和改进。

三、行政事业单位预算绩效评价体系的基本框架

行政事业单位的预算绩效评价体系通常由绩效目标、绩效指标、绩效评价标准、评价指标权重、绩效评价方法等部分共同组成。绩效目标是预算资金计划在一定期限内达到的产出和效果,是一个“总目标”,代表单位发展的一个总体方向。绩效指标是对绩效目标的细化和量化,是对绩效目标的进一步分解,从各个方面各个角度对绩效目标进行了全面的阐述和解读。绩效评价标准是指衡量绩效目标实现程度的考核工具。按范围可以划分为共性及个性指标;按照性质不同,又可以分类为定量指标和定性指标。定量指标一方面可以更准确和方便地对预算完成情况进行考评,一方面能更直观地反映一个单位的绩效结果。但是某些指标往往只能作为定性指标来进行考评。比如生态效益指标、社会效益指标、可持续发展指标等。绩效评价标准是衡量财政支出绩效目标完成程度的尺度。具体包括计划标准、行业标准、历史标准及其他标准。绩效评价标准的制订不是一成不变的,随着所处环境的变化以及发展的要求的提高,应当适时进行重新地修订。评价指标权重是对某一项指标的重要程度的量化分配,通过评价标准和权重赋值可以得出每个绩效指标的评价得分。绩效评价方法,是指用于分析绩效数据,得出评价结论的各种经济分析、评估和评价方法,主要采用的方法包括:因素法、比较法、公众评价法等。^[4]

四、预算绩效评价体系的建设

(一)预算绩效评价指标更为科学合理

行政事业单位因其公益性,因此存在许多比较特殊的部门,因此在建设评价体系时往往要密切结合行业特点和业务特性。以体育行业为例,首先绩效目标是围绕着年度任务——即完成奥运会、亚运会、全运会、锦标赛等比赛的目标任务而制订,同时结合体育后备人才培养、体育项目的可持续性发展进行。绩效指标的制订则围绕着绩效目标,包括数量指标、时效指标、成本指标、质量指标、生态效益指标、社会效益指标、可持续发展指标以及满意度调查指标等等。其中,最能反映单位目标任务完成情况以及业务开展情况的,是数量指标。主要包括:年度国际国内重大比赛名次、入选国家队人数、参赛及外训人次、服装器材购置数量等。在制订具体指标值时需要结合当年实际情况,如国际国内当年是否安排

重大赛事、是否受疫情等不可抗力事项影响等。时效指标往往体现了经费的到位及时性以及是否能够及时用于训练比赛等,还有采购等活动是否按照预算及时完成,是对日常工作积极推进的一种考量。质量指标,包括所采购的运动服装是否符合行业标准、吸收排汗以及耐撕扯性能如何,采购的体育器材是否符合标准且优于同类型产品、购买的医务保障服务等是否符合运动队需要,这些通常作为竞技体育行业考量的质量指标。满意度指标基本设定为运动员教练员的满意度。通常选择类似于对后勤保障情况、对比赛训练方式、对后备人才培养方面、对运动员退役安置等方面的问题作为问卷调查的内容,在每个基层单位选择20人以上作为调查对象,以运动员、教练员等一线人员作为主要调查对象。调查结果能够真实反映情况。因此,只有“接地气”地去制订目标和指标,才能得到我们想要的评价结果。

(二)预算绩效评价的过程和结果更为客观

对一个单位的评价通常分为三种形式:一种是财政部门组织的评价工作,一种是上级主管部门组织的评价,还有一种是单位的自评。随着各单位重视程度的提高以及行政事业单位对预算绩效评价的认识逐步加深,因此在各种形式下评价的结果的客观性、准确性以及有效性都越来越强。在前两种情形下,单位都会积极配合评价人员,无保留地提供各类资料,并且配合评价工作的全过程;在第三种情况下,也着力避免“自说自话”,而是聘请了事务所在保持独立性的情况下进行客观评价。即使在时间及财力有限情况下进行自评,也会抽调多部门中的熟悉业务的人员组成评价小组,逐条对照绩效指标,收集所有资料并且进行分析,严格进行自查自评,使得评价结果更加客观可靠。^[5]

(三)对满意度调查的重视程度更高

满意度调查是能够反映预算绩效完成情况的一个重要的客观性指标。因此,在预算绩效评价指标的编制中,满意度调查的分数比重一般较高,要求达到的标准也较高。对于被调查对象的选择,一般避免倾向性,通常从多个岗位中或者部门中进行随机抽取,抽取的对象必须包含业务部门、重点工作部门工作人员或者服务对象。被调查对象的总数跟单位总人数成正向比例,但是一般不低于20个被调查对象。被调查对象需要提供正确的个人信息,确保其独立性和真实表达意志。同时调查问卷也应当调查问题的选择应当紧密围绕着预算完成情况、从而产生的效果以及被调查对象对此的意见和建议,避免列举一些无关痛痒的问题,也避免整个满意度调查过程受到干扰或者引导。因此,满意度调查是通过随机多样本抽取的情况下,获得预算绩效完成情况的最直观的信息,在客观公正、公平公开的情况下,取得真实的、准确的评价结果。

五、未来预算绩效评价发展的方向

(一)与单位事业发展紧密扣合

绩效评价最终的目的,不是为了约束,而是为了促进,促进单位在合法合规的前提下提高单位工作成效。因此,预算

绩效评价必须与单位事业发展紧密结合,首先从绩效目标、绩效指标的制订上,就应该紧密围绕单位业务的年度目标任务以及方方面面。既要能够切实地评价单位的基本情况、业务工作,又要有可参考性,也要能够体现单位的各个方面,评价的过程。

(二)单位整体多部门协同进行

现阶段的预算绩效评价,往往局限于“财务部门的事儿”,无论是认识上还是执行上都往往以财务指标为主。比如体育行业,即便是将运动队比赛成绩等放在数量指标里、赋予比较大的权重,但是无论是在指标制订上海是评价过程中,都是财务部门为主、其他部门为辅。别的部门所做的事情不过是按照要求,被动地提供一些资料,这样预算绩效评价所发挥的作用必定有限。所以,未来的预算绩效评价,应当上下联动、全体动员、积极配合,从体系建设到评价过程到结果运用,都应当由各个部门积极融入,集思广益,只有各部门成为参与者而非围观者,评价体系才能更加科学完整,评价结果才能更加准确客观,而结果才能有效地利用,预算绩效评价这项工作才能真正地发挥作用。

(三)加大预算绩效评价的社会监督和引导

目前的预算绩效评价,往往属于“自说自话”,指标值的设定也好,考评过程也好,考评结果也好,往往自我设定、自我评估的成分占的比重很大,即使有上级监督、外部评价,预算绩效评价目前社会公众的主要参与环节往往只是“满意度调查”这一项。而参与进行满意度调查的人员范围有时候容易被评价单位所圈定或者筛选,造成调查结果不够完整准确甚至可能失真。因此,要更多地引入外部力量,来保证绩效评价工作的独立性和客观性,同时绩效评价的结果应当在每年向社会公众公布,也应当纳入单位考核范围,来督促行政事业单位对此提起高度重视。

(四)培养进行预算绩效评价工作的专业人才

目前各级行政事业单位预算绩效相关工作一般由财务人员牵头进行。但是在实际工作中,往往很多都缺乏培训指导和相关经验。财政部门或者上级主管部门组织的培训工作,往往是就一些共性问题进行教授和解答。而预算绩效的很多工作比如绩效指标的制订,却需要紧密结合单位的特性和实际情况。因此,无论是预算绩效目标及指标的编制者,还是预算绩效的执行人,还有预算绩效评价工作的考评者,往往都对这些工作缺乏深度了解和反复研究,水平上也参差不齐。而且现阶段各级行政事业单位财务人员的工作量和压力呈现上升趋势,对业务的精度要求也比较高。因此,未来应当培养进行预算绩效评价工作的专业人才,给予专门培训培养。一方面能够在各单位的预算绩效目标、指标制订之初给予专业指导或者管理;另一方面,也可以组织实施或者直接从事专业化的预算绩效评价工作。同时,对于各单位的预算绩效评价结果,可以帮助进行后期的推进和指导工作;也可以从较高级别对预算绩效完成情况进行归纳分析,以及

培训和研究工作。

六、结语

行政事业单位的预算绩效评价在潜移默化中发挥着作用,其作用的体现不是财务上的数据好看,而是体现在各行政事业单位越来越好的成绩、越来越积极的工作作风以及对社会的影响和未来的可持续性发展。当我们看到这些时,就能体会到行政事业单位绩效评价工作的作用是全方位的,是不可或缺的,也是需要继续加强的,这就是激励我们继续研究探索这项工作最根本的意义。

参考文献

- [1]白有容.新时期行政事业单位预算绩效评价相关问题研究[J].财经界,2021(22):47-48.
- [2]田静.关于行政事业单位预算绩效评价的思考[J].中小企业管理与科技(中旬刊),2021(07):118-119.
- [3]范仲冬.行政事业单位预算绩效评价问题研究[J].行政事业资产与财务,2021(08):1-2.
- [4]林北洋.行政事业单位加强预算绩效评价工作探讨[J].现代营销(经营版),2021(04):48-49.
- [5]郭枚香.行政事业单位预算绩效评价问题研究[J].行政事业资产与财务,2020(22):15-16.