

基于资源管理的事业单位绩效预算模式研究

张思强

(盐城工学院 江苏盐城 224002)

【摘要】 事业单位应当建立以预算主体拥有的全部资源为内容,以服务总量最大化为目标,以责任中心为基础,以博弈预算为编制方法,以效率最大化为评价标准,预算考核与责任中心经济利益挂钩的绩效预算管理新模式。

【关键词】 资源 服务总量 责任中心 博弈预算

当前,对事业单位绩效预算模式进行探讨的文献极少,研究也不够深入。本文拟对基于资源管理的事业单位绩效预算模式进行研究。

一、预算内容:预算主体拥有的全部资源

对事业单位而言,资源是指对单位履行职能有价值的东西,是事业单位赖以生存和发展的基础和源泉,一般由财力资源(货币资金)、物力资源(土地、房屋、车辆、仪器设备等)和人力资源(员工的知识、能力、技能及其潜力和协作力)三个方面组成。财力资源主要由财政提供,部分由事业单位提供社会服务所得予以补充;物力资源主要由财政提供的资金和事业单位自身的服务收入购置形成;人力资源的提供者是事业单位的员工。传统的预算管理方法只是将财力资源纳入预算管理体系,而将物力资源、人力资源排除在预算管理体系之外。这种预算管理方法的主要缺陷是,预算主体不注意对物力资源和人力资源的管理和使用,忽视人力资源、财力资源、物力资源的有效配置,结果是财力资源紧张与物力资源、人力资源使用的低效率并存。因此,应将人力资源、财力资源、物力资源同时纳入预算管理体系,利用绩效预算这一主线对预算主体内部各种资源进行控制、反映与考评,从而提高预算主体对全部资源的使用效率和管理水平。

二、预算目标:在不断提高工作质量的前提下努力增加服务总量

绩效预算包括绩与效两个要素。“绩”是指预算主体办了什么事及办了多少事;“效”是指预算主体办事的效率,这里的效率是指占用单位资源所提供的服务总量。因此,绩效预算是一种目标导向型的预算。就事业单位而言,绩效预算的目标就是在不断提高工作质量的前提下努力增加服务总量或混合公共产品。这一目标符合绩效预算的本质,与事业单位的使命、价值相一致,也是资源供给者的根本期望。

三、预算基础:责任中心

责任中心是承担一定责任,并享有一定权利的内部责任单位。责任中心的特征包括:①是一个责权利相结合的联合体;②具有承担预算责任的条件;③责任和权利是可以控制的;④有相对独立的任务和资金收支活动;⑤便于进行责

任会计核算。责任中心可以是事业单位中某一个部门或单位,也可以是事业单位内部具有相同或相似职能的几个部门或单位的横向联合体,或者是承担某一任务的几个部门或单位的纵向联合体,这种联合根据工作任务的需要可以是长期的,也可以是临时的。根据事业单位管理层次的多少,责任中心可分为一级责任中心、二级责任中心、三级责任中心直至个人。一级责任中心是直接对资源供给者全面负责的事业单位最高管理当局;二级责任中心是受一级责任中心直接领导和控制的部门或单位以及各类独立或非独立核算的经济实体或者是上述几个部门或单位的联合体等,他们直接对一级责任中心负责,同时对下级责任中心进行有效的管理和控制;三级责任中心是受二级责任中心领导和控制的部门、单位或者联合体等。

以责任中心为基础进行绩效预算,有利于事业单位以责任为中心划分责任单位,强化事业单位部门管理和项目管理,实现资源的有效配置。责任中心绩效预算管理强调对责任中心运行成本的精确估算和严格控制、对实施程序的仔细推算和谨慎遵守、对工作质量和效率的详细规定和认真评估,因此在提高管理效率、实现预算目标方面有着独特的用武之地。可以说,实施高效的责任中心绩效预算管理,是适应环境变化、优化资源配置、提高我国事业单位自身竞争力的重要途径。

四、预算编制方法:博弈预算

绩效预算顺利进行的关键是绩效预算指标的确定。资源供给者的期望是确定绩效预算指标的基础,它代表着一方力量;一级责任中心——事业单位最高管理当局是确定绩效预算指标的核心机构,它代表着另一方力量;二级及其以下责任中心是确定绩效预算指标的重要基础,它代表着第三方力量。因此,绩效预算指标的确定在很大程度上反映了三方力量的较量,是一个博弈的过程。我们可根据博弈理论,采用零基预算的编制原理和方法,按各责任中心预算服务总量的大小分配财力资源,其具体程序和方法如下:

1. 事业单位最高管理当局根据单位职能、发展战略和自身定位设计绩效指标,各项指标的价值量大小可用分值表示(也可用货币量表示),其大小依单位发展战略的要求、完成难

度、质量高低和社会效果确定,把各项工作引导到符合事业单位发展战略、不断提升服务层次和公共产品质量的轨道上来。同时规定部分指标为否决性指标,即其他指标完成或超额完成但否决性指标不符合规定要求的,仍为年度绩效预算完成不合格责任中心,如医院医疗事故发生率等。

2. 各责任中心根据自身人力资源和物力资源的情况,发动员工进行讨论,根据零基预算的原理,提出责任中心服务总量预算,包括服务总量的内容、数量和质量,并按标准计算本责任中心的预算服务总量积分。事业单位最高管理当局根据本单位的资源和发展战略的要求,对各责任中心的预算进行审查。审查的要点是各项预算是否符合单位发展战略的意图、是否存在服务总量预算偏小而导致资源闲置和预算过大而导致单位资源紧张或外部环境不允许等问题。事业单位最高管理当局将预算审查意见反馈给各责任中心,由各责任中心进行讨论,并将讨论结果上报事业单位最高管理当局,然后由事业单位最高管理当局审查后确定最终预算,并下达各责任中心执行。

3. 事业单位最高管理当局根据各责任中心的预算服务总量积分,分配财力资源使用额度。其计算公式是:

责任中心财力资源使用额度=本单位财力资源总额÷本单位各责任中心的预算服务总量积分之和×各责任中心的预算服务总量积分 (1)

依公式(1)确定财力资源使用额度以后,各责任中心应编制财力资源使用计划,并按计划使用财力资源,财务部门审核其使用的合法性和合规性。这种把财力资源使用额度与责任中心预算服务总量挂钩的做法,有利于各责任中心在编制预算时,找出本部门或单位的优势和不足,努力挖掘人力资源和物力资源的潜力,增加预算服务总量。当然,我们有必要采取相应措施防范各责任中心为增加财力资源使用额度而在编制服务总量预算时出现“浮夸”现象。

五、预算评价:效率最大化

在不断提高工作质量的前提下努力增加服务总量是事业单位绩效预算的目标,那种以减少服务总量、牺牲效率为代价的资源节约,是一种消极的预算平衡,不符合资源供给者的期望。资源使用效率可用资源耗用效率系数和资源占用效率系数表示,具体公式如下:

资源耗用效率系数=实际服务总量积分÷(财力资源耗用+物力资源耗用+人力资源耗用) (2)

资源占用效率系数=实际服务总量积分÷(物力资源占用+人力资源占用) (3)

部门资源耗用效率相对系数=部门资源耗用效率系数÷单位资源耗用效率系数 (4)

部门资源占用效率相对系数=部门资源占用效率系数÷单位资源占用效率系数 (5)

公式(2)中财力资源耗用额和人力资源耗用额(工资及各种附加支出)从财务报表中获取,物力资源耗用额根据财务制度,按折旧和价值损耗方法计算取得。

公式(3)中物力资源占用信息可通过财务报表、统计报表

及其他相关资料直接或间接获得,但仍须解决一些其他问题。首先它涉及资产计价属性问题,即采用历史成本(账面价值)还是重置成本;其次涉及资产的计价口径问题,即采用资产总值还是扣除折旧后的资产净值。不同的确认标准会产生不同的结果,从绩效预算角度看,笔者认为在结合事业单位的具体特征并达成一致意见后,予以确认即可。在实践中,我们倾向于采用账面总值的方法来确认资产,即不考虑折旧政策对资产计价的影响,以避免净值波动问题。因为事业单位各种固定资产按现行会计制度规定不计提折旧;原有的设备买价低,其服务效率也可能低,但只要能够满足服务的需要,其服务总量与占用之比不一定就低;而新设备的购买价高,服务效率也高,但服务总量与占用之比不一定就高。使用新设备还是旧设备,由各责任中心权衡利弊后决定。事业单位最高管理当局应当鼓励二级及其以下责任中心使用效用未明显下降的旧设备,以节省费用支出,增加可支配资金量。

人力资源占用额的确定是一个难题,它是事业单位绩效预算能否顺利开展的又一关键所在。事业单位的人力资源占用主要是专业技术人员占用。就责任中心而言,拥有的优秀专业技术人员越多,其实际服务总量积分就越高,但事业单位为引进和培养优秀专业技术人员的付出也越多。因此,科学确定人力资源占用额,是科学评价各责任中心绩效的基础。本文的初步构想是,按一定的折现率将专业技术人员基本工资和职务工资资本化的价值作为人力资本价值。人力资本价值的计算公式如下:

人力资本价值=(基本工资+职务工资)÷折现率 (6)

其中:基本工资和职务工资的数额可从工资表中获得;折现率可采用央行的基准利率或商业银行的贷款利率,无论采用前者还是后者,都不会影响各责任中心预算评价的公正性。

六、预算考核:与责任中心经济利益挂钩

为发挥各责任中心专业技术人员的主动性和创造性,实现绩效预算的目标,必须将预算执行结果与各责任中心全体成员的经济利益挂钩。本文认为,应当在事业单位人员工资中增设绩效工资项目,将预算执行结果与责任中心全体成员绩效工资挂钩的方法是一种恰当的选择,它符合“效率优先,兼顾公平”的分配原则。其计算公式是:

该责任中心应得的绩效工资=单位成员的绩效工资总额÷单位实际服务总积分×各责任中心实际服务积分×部门资源耗用效率相对系数×部门资源占用效率相对系数 (7)

按公式(7)确定各责任中心的绩效工资,有利于促进责任中心全体成员在不断提高工作质量的前提下努力增加实际服务总量,切实提高资源使用效率。

主要参考文献

1. 朱小平,杨妍.公益型非营利组织绩效预算与绩效评价的理论探讨.审计与经济研究,2006;3
2. 张维平.对中国实行绩效预算管理的思考.当代财经,2005;2
3. 郝永林.澳大利亚绩效预算考察报告.天津经济,2005;2