

创新机制 强化管理 提升教科文专项资金使用效益

□广东省财政厅

近年来,随着广东省教科文口专项资金规模日益壮大,专项资金分配和管理中重分配轻管理、重使用轻绩效、部门间监督制衡机制缺失、资金分配自由裁量权过大等问题日益突显,亟待解决。按照中央关于深化财税体制改革的决策部署,广东省紧紧围绕“率先建立现代财政制度”总体目标,坚持以改革为动力,以问题为导向,不断创新管理,着力构建专项资金配置、管理、运行和内控制衡的“四大机制”。

建立健全专项资金配置机制,促进专项资金设置的合理优化

(一)清理评估。建立专项资金定期清理评估机制,对原设立目标不符合现实需要、审批依据已作调整或设立期限已到期的专项资金,予以撤销;到期专项资金确需继续安排的,要求必须先进行绩效评价和专项审计后,再按程序报省政府审批;预算执行率低、连年结余的,或使用绩效评价结果为差,检查存在违法违规问题,情节严重或整改无效的,予以调整或撤销。

(二)优化整合。按照财政部工作部署,全面开展专项资金清理整合工作,在教育专项领域,落实省委、省政府“教育创强”战略部署,将高校人才引进、高校创新能力提升计划、强师工程等专项资金统筹用于普通本科高校实施广东省高等教育“创新强校”工程,将学前教育发展专项资金统筹用于欠发达地区基础教

育创强资金,充分调动了各级政府、各高校发展教育的积极性、主动性和创新性。在科技专项领域,针对资金管理的薄弱环节,按照“知识创新—技术创新—转化应用—环境建设”等创新链环节,将原15项、27亿元省级科技专项重新整合为5项,并加大了对基础研究的投入力度,财政资金在使用上的交叉重叠大幅减少,资金投入方式更加科学化、多元化。

(三)压专项、扩一般。按照财政部工作部署,广东省政府制定印发了《关于压减省级财政专项转移支付扩大一般性转移支付的意见》,将部分补助到个人的民生支出纳入一般性转移支付并按规范的因素法分配。经分类筛选,已将11项省级教科文专项归类为一般性转移支付资金或补助支出,7项资金归类为部门工作经费,不作为专项资金范围管理。

建立健全专项资金管理机制,促进专项资金分配使用的规范透明

(一)专项资金管理依托于“三个载体”。一是在专项资金设立环节建立专项资金目录,通过目录,对纳入《办法》管理的专项资金予以明确。二是在专项资金预算编制和分配环节建立专项资金项目库,细化项目计划,实施滚动预算管理。三是建立专项资金信息公开统一平台,作为省政府网上办事大厅的重要功能菜单,通过统一平台实施对专项资金的管理。

(二)专项资金管理实行“三个明确”。一是明确权限,明确专项资金设

立、明细分配计划、省领导分管的工作专项资金和省级预备费按不同额度的审批权限。二是明确职责,明确了专项资金管理中财政部门、主管部门、审计部门和纪检监察等部门的职责分工。特别是明确了省业务主管部门对专项资金使用管理的主体责任,按“谁使用、谁负责”的原则负责专项资金使用安全、绩效评价、信息公开等工作。三是明确流程,明确了专项资金设立、调整、申报、审批、分配、使用等各个环节流程。

(三)专项资金审批实施“三项制度”。一是建立专项资金主管部门专项资金审批内部制衡制度。要求专项资金的信息发布、受理审核、立项管理监督由主管部门不同岗位人员负责,引入省外专家评审实现项目决策和评审咨询相互分离,大额资金的分配计划须经主管部门办公会议(党组会议)集体审议。二是实施专项资金横向并联审批制度。对5亿元以上的特大额资金、涉及不同部门工作职能的资金以及省政府认为应进行横向并联审批的资金,实行相关部门联席审批。三是实施年度安排总体规划及具体实施项目的复式审批制度。这是比以往更加严格管理的一项硬措施,要求省业务主管部门在省财政部门通知后15个工作日内对其负责管理的专项资金提出年度安排总体规划,并报省政府审批;获批后再由其会同财政部门提出资金明细分配计划报省政府审批,省政府批准后才由财政部门下达资金。

(四)专项资金监督建立“三个机制”。一是建立专项资金设立、实施、完

成等各个阶段的绩效考核机制,并加强财政监督和审计。对1亿元以下或单个项目500万元以下的专项资金,省财政部门抽查不低于10%的项目实施重点评价,对1亿元以上或单个项目500万元以上的进行重点评价或委托第三方机构实施独立评价;同时,每年对专项资金的财政监督检查范围和重点审计范围均要达到当年专项资金总量的10%以上。二是建立对专项资金的定期清理机制。三是建立对专项资金管理的责任追究机制,如对专项资金主管部门经办人、领导、评审专家、中介机构等存在违法违纪行为的需承担5年以上的连带责任等。

(五)专项资金信息实行“八个公开”。除涉及保密要求的专项资金外,对专项资金管理办法、申报指南、申报情况、分配方式和分配程序、分配结果、绩效评价、监督检查和审计结果以及接受和处理投诉情况等八个方面的信息向社会全面公开,从根本上解决了专项资金分配使用“暗箱操作”和全流程监管不到位的问题。

建立健全专项资金运行机制,促进专项资金预算执行的科学高效

(一)开展专项资金项目库管理改革。对执行期在3年以上(含3年)的专项资金,可滚动实施或分期实施的财政资金,以及建立跨年度滚动预算机制所需的其他财政资金逐步实行项目库管理,即由业务主管部门对申请使用资金项目进行收集储备、分类筛选、评审论证、排序择优入库,会同财政部门对拟入库项目编制滚动计划,并按轻重缓急进行排序,报省政府审批;省政府批准同意后,由财政部门根据项目排序及当年度可用财力,筛选编报专项资金项目预算。项目库管理实质上将项目评审有关工作提前了一年,各项制度的安排既可以规范专项资金分配,避免“暗箱操作”和部门肢解财力,又为建立跨年度

预算平衡机制提供了基础。

(二)开展零基预算改革。改变“基数+增长”的预算编制模式,通过建立基本支出定员定额标准体系和项目支出绩效优先的评估机制,构建科学合理、细化精准、绩效优先、约束有力的预算编制方式。重点从三个方面实现突破:一是基本支出(运转性)以定员定额管理为主,按照政策规定分类分档核定。其中,人员经费重点规范原在部门公用经费中统筹解决的资金来源问题;公用经费预算按照“分类分档、明确定额、细化分类、动态调整”的方法编制。二是专项性工作经费根据部门当年开展专项业务的工作量据实核定,不形成固定基数,实现与固定人员经费、日常公用经费、专项资金的分离。三是事业发展性支出按照不同的使用主体和预算级次,除个别本级支出外,主要反映本级对下级部门的转移支付补助。

(三)探索建立跨年度预算滚动平衡机制。根据法律、法规和国民经济和社会发展规划、财政中长期计划、有关财政经济政策及预算收支变化因素,编制预算中期(三年)规划,对规划期内的重大改革、重要政策和重大项目,研究政策目标、运行机制、评价办法和预算安排,并逐年更新、向前推进、滚动管理;以此为依托,建立年度间财政预算收支滚动管理、综合平衡的工作机制。今年开展省级试点,在教科文口选取教育、科技领域资金单独编报预算中期专项规划,细化和落实具体项目,根据项目实施年限,明确总体和分年度的预算安排、绩效目标;并实行支出限额管理制度,对具体项目支出按重要程度进行排序,按一定增长比例实行预算控制管理,结合财力条件优先保障重点支出。

建立健全专项资金内控制衡机制,促进专项资金内部管理的风险可控

(一)强化内部稽核。建立实施财

政预算计划和资金支付稽核制度,做大做强财政部门内部稽核后台,在部门内各业务处室预算计划和资金支付管理链条平行设置一个稽核链条,对各项相关业务的合法性、合规性和一致性进行校验,及时发现和纠正财政预算计划和资金支付工作差错问题。

(二)健全内控机制。实行专项资金管理业务工作“AB角”制度,强化专项资金审批内部制衡。实行敏感岗位人员定期交流轮岗,建立考核问责制度。完善资金审批各环节和风险点的操作规程、工作细则,实现合理分权、规范用权。

(三)规范专项资金分配。对于财政部门自有资金的分配使用,进一步督促加强规范管理,完善管理规定,坚决避免出现“灯下黑”。对符合条件的专项资金,尽可能采取因素法和竞争性分配分配方式,切实减少资金分配自由裁量权。

(四)实行预算执行台账管理。设立登记资金预算执行台账,全面反映当年度和以前年度权责发生制支出、结余结转支出等类型,涵括公共预算和基金预算资金,加强预算执行进度考核,各项支出管理工作定岗定责到人,确保工作量化可考核、可问责。

(五)健全制度体系。一方面,以新制定的《省级财政专项资金管理办法》为基础,制定实施了8项配套管理制度,并按照新的制度规定,对每一项专项资金均制订或修订资金管理办法,进一步细化部门职责和绩效目标,细化工作流程,明确工作要求,基本建立了一套覆盖全面、规范管理、使各环节工作有章可循、有据可依的制度体系。今年以来,广东省共制定省级教科文专项资金管理办法43项、修订29项。另一方面,完善机关内部制度建设,制定实施了《省级财政实拨资金拨付内部管理规程》等一系列内部管理制度办法,确保以制度管人、管事、管权。■

责任编辑 雷艳