

探索建立社会保险基金预算

■ 陈小平

福建省高度重视社会保险基金预算工作,从1997年就开始试编基本养老保险基金预算,2001年起逐步以统筹地区为单位试编失业保险、医疗保险等基金预算。近年来,按照财政科学化精细化管理的要求,不断总结经验,规范编制程序,细化预算编制,强化预算约束,完善配套政策,初步形成了社会保险基金预算编制的基本模式,为今后编制社会保障预算,完善复式预算体系做了有益尝试。

社会保险基金预算的编制

(一)明确分工,规范预算编制程序。福建省基本养老保险实行省级统筹、税务征收,预算编制涉及省、市、县三级政府和财政、劳动保障、税务等部门。为明确各级政府和部门之间的权责分工,通过多年的探索,采取了“地市上报、省级审核、省政府批复”的预算编制形式。首先,由各地市结合上年末基本养老保险实际参保人数、新增退休人数、缴费基数、当年扩面、清欠增收等因素拟定年度基金征收和支出建议数。其次,地税局和劳动保障厅分别对地市上报收入建议数和支出建议数进行审核,并将审核结果分别报送省财政厅,由省财政厅综合平衡后将基金预算草案报省政府;经批准后将省政府名义将年度基金预算批复各地市政府和省地税局执行。在预算编制过程中,各单位密切配合、各司其职、各负其责、分工协作,为科学编制基本养老保险基金收支预算打下良好的基础。

(二)循序渐进,细化预算编制。基

金预算编制实行“零基预算”。在总结上年度预算执行情况、掌握收支变化的基础上,深入分析影响本年度预算的各种因素,对收支做出符合实际的预测。其中,收入预算主要考虑:上年末实际缴费人数、新增退休人员减少收入和私营企业、个体工商户扩面增加收入等因素,同时参照上年度企业职工平均工资水平,适当提高参保职工缴费基数。支出预算在上年末已参保离退休人员正常支出的基础上,充分考虑新增退休人员及调整养老金待遇水平等各种增支因素。为增强预算编制的科学性,2009年,对预算编制内容又做了进一步充实,将国内生产总值等宏观经济指标作为预算编制的参数,使收支预算的制定更加科学、精细。

(三)积极探索,强化预算约束。为强化基金预算的约束力,建立了“核定收支、全额缴拨、超收奖励、短收不补、节支全留”的省对下财务管理体制。“核定收支”即省政府核定下达收入支出计划,上年已收但未入库的收入第二年入库后不计入第二年的收入任务。“全额缴拨”即各设区市征收的基本养老保险费全部上缴省级,基本养老保险基金支出由省级全额拨付。“超收奖励”即超额完成省核定部分(超收)由省财政在年终结算时对地市给予一定奖励。“短收不补”即需省级调剂补助的设区市未完成省核定收入部分(短收)省级不予调剂补助,短收部分由地市用基本养老保险基金结余补足,不足部分由同级政府负担。“节支全留”即实际收入比省核定的支出减少部分(节支),纳入地市基本养老保险基金财政专户管理。同时,省级财政对征收

机关的工作经费采取总额不变、费率分段累进的核定办法。通过完善财务管理体制和改革征收经费核定办法,较好地调动了征收机关和各设区市的征缴积极性,强化了预算约束力,保证了社会保险基金预算工作的持续开展。

(四)规范管理,加快配套改革。为确保社会保险基金预算编制和执行正常运行,进一步规范完善了相关社会保险制度。一是将原由各级劳动保障部门所属的就业服务机构和社会劳动保障经办机构代收代缴的城镇灵活就业人员的基本养老保险费征收业务,统一移交同级地方税务部门经办,由税务部门全面负责基本养老保险费的征收、检查、处罚、清欠等各项征收管理工作。同时,税务机关受劳动保障部门的委托负责社会保险费缴费登记、申报工作,缴费单位携带相关材料直接到所在地地方税务机关办理社会保险登记手续,初步实现了劳动保障部门制定社会保险政策、税务机关征收、社会保险经办机构发放、财政部门管理基金的模式。二是加强社会保险基础管理工作。积极推进金保工程建设,目前省级金保工程数据中心已基本建设完成,企业职工养老保险核心平台软件正式投入使用,实行企业职工养老保险参保缴费明细申报和个人账户按月记账,实现了养老金管理的重大突破。三是探索制定全省统筹区内的养老保险关系的转移补偿办法。

(五)内外结合,完善基金预算监督体系。不断加强基金监管,出台了基金管理暂行办法、基金内部审计暂行办法、基金行政监督实施细则、基金监督举报

工作管理办法等一系列管理制度。健全内外监督机构,成立了省社会保障和基金监督管理委员会、省社会保险监督委员会、省社会保障专家委员会,发挥社会保险行政监管、社会监督与专家咨询的作用。同时,积极借助外部审计,加强基金监管。地方审计机关每年都对社会保险基金预算执行情况开展例行审计。2002年福建省人大常委会做出决定,各相关部门每半年要向省人大汇报社会保险基金管理使用情况,为基金的安全完整提供了有力保证。

社会保险基金预算的成效

(一)促进了社会保障事业健康发展。一是收支预算的科学编制和严格执行为兑现参保人员待遇打下坚实的基础。2000年以来,福建基本养老保险基金收入每年都超额完成省政府下达的预算征收任务;实际支出数与年初预算数之间的误差率不超过5%。同期,企业退休人员月人均养老金提高了667元,确保参保人员分享到经济发展的成果。二是严格实行“收支两条线”和财政专户管理,所有收支活动都经过预算的编制、审批、执行、调整、监督和决算审批等程序,减少了挤占挪用现象的发生。三是为基金保值增值工作创造了有利条件。通过编制社会保险预算,财政部门可以准确掌握各项社会保险基金筹集、支付及其管理情况,对收支预先进行调控,有针对性地开展结余资金保值增值工作。2008年,按照“保证发放、确保安全、组合合理、最大增值”的总体原则,在确保基金正常支出和安全完整的前提下,通过适当调整活期存款、短期定期存款和中长期定期存款的比例,力求实现收益最大化。

(二)强化了财政监管职能。2008年,福建各项社会保险基金收入支出规模都超过200亿元。随着社会保障制度的改革和逐步完善,这一规模还将增加。这

一庞大的收支如果由主管部门自定政策、自行支付,不受预算的约束和管理,收大于支时结余自行使用,入不敷出时要求政府负担兜底,不但基金安全存在较大隐患,面临较大财政风险,而且破坏国家预算的完整性,影响政府宏观调控作用。通过编制社会保险基金预算,明确财政部门、征收机构和社会保险基金用人单位的权利和责任,有利于增强国家宏观调控能力,强化财政职能,也为完善复式预算制度奠定了基础。

(三)提升了服务水平。夯实基础工作,狠抓信息化管理是做好社会保险基金预算工作的基本前提。近年来,福建按照系统工程和一体化建设的指导思想,坚持统一领导、统一规划、统一管理,以建成社会保险基金收支管理各环节畅通、业务标准统一、操作功能完善、网络安全可靠、覆盖所有社会保险基金的管理信息系统为目标,积极推进社会保险信息化系统建设,推进社会保险基金从收到支的社会化管理和服务,夯实了基础工作,为实现社会保险基金预算科学化精细化管理提供了有力的技术支撑。

社会保险基金预算管理的完善

(一)继续推进基金预算精细化管理。要提高基金预算编制的前瞻性。2009年,拟联合相关部门结合第二次经济普查,开展全省社会保险费源的调查工作。同时继续开展社会保险基金收支趋势三年滚动预测工作,根据预测结果,研究相应的政策建议和措施。探索将在岗职工平均工资、居民可支配收入等宏观经济指标作为社会保险基金预算编制的参数,使收支预算的制订更加科学、精细。

(二)探索分步建立社会保障预算。在现有试编基本养老保险、失业保险和医疗保险预算的基础上,尽快将机关事业单位养老保险、工伤和生育保险纳入政府预算管理,编制社会保险基金预算。探

索将社会保险基金预算与公共预算社会保障项目支出加以汇总,综合编制内容全面的社会保障预算,逐渐形成以社会保险费为主要收入来源、财政社会保障项目支出和事业费支出以及社会保险结余资金增值收入为补充的、收支内容全面的社会保障预算管理体系。

(三)切实加强预算管理监督。健全社会保险基金管理机构,实现社会保险经办机构和社会保险基金监督机构密切配合、相互制约,实现制度统一、管理规范、监督有力的目标。同时将行政监督与社会监督相结合。行使政府经济监督职能的财政、审计、监察、税务等部门对社会保险基金的收缴、发放、保值增值情况进行监督;通过人大对社会保险基金的预算编制、执行、调整、决算、收入组织和支出管理等进行监督;向社会公众及时公布社会保险的政策、法规、制度,开放查询社会保险基金的收支情况及个人账户情况,自觉接受民众监督。

(四)全面推进预算配套政策改革。首先,要继续加快社会保险费征收体制改革。在现有厦门、福州、泉州三个市实行社会保险“五险地税统征”试点的基础上,扩大试点覆盖面。通过统一管理和“一条龙”服务,提高工作效率,减少征收成本,为参保人员待遇支付提供有力保障。其次,要加强社会保险社会化管理和服务。随着灵活就业人员参加养老保险人数的增多,拟推动社会保险经办机构改进工作方式,进一步公开各项养老保险政策规定和操作规程,实行阳光政策、透明作业。利用金保工程建设,开展灵活就业人员养老保险欠费提示服务和个人账户按月对账服务。利用社区社会保障工作机构和灵活就业人员网上办理养老保险业务的新途径,满足社会全面进步的需要和灵活就业人员日益高涨的个性化服务要求。

(作者为福建省财政厅厅长)

责任编辑 赵军