

将预算管理改革引向深入

□ 齐守印

预算是政府履行公共管理和公共服务职能的物质依托,是政府调控经济社会生活的基本工具。预算管理是各级财政管理的中心任务。近年来,河北省各级各部门不断深化预算管理改革,预算管理的科学化精细化水平稳步提升,财政资金配置和使用效益逐步提高。当前河北预算管理工作仍存在一些不容忽视的问题,在很大程度上制约了科学理财,影响了科学发展。如项目预算编制细化程度不够,很多项目预算缺乏可执行性;财政预算约束仍比较软,预算执行中申请追加频繁;财政支出进度慢且不均衡,影响相关政策落实;绩效预算管理亟待深化;预算监督体系还不完善,监管职能亟待进一步加强等。因此,各级财政部门应以更加主动的姿态、更加扎实的作风、更加有力的举措,全力深化预算管理改革,以科学化精细化管理优化资金配置,狠抓预算执行,推动科学发展、促进富民强省。

(一)加快预算绩效管理改革。2011年开始,河北各市县都要启动全过程预算绩效管理试点,各部门应按照预算绩效管理改革内容,抓好贯彻落实,努力做到“三个到位”。一是思想认识到位。要普遍强化“用钱必问效、问效必问责、问责效为先”的绩效意识,将其贯穿预算编制、执行、监督全过程,以绩效管理为主攻方向,努力提高预算管理科学化整体水平。二是基础工作到位。把“打基础”放在重要位置,省级财政抓紧制定系统的预算绩效指标体系、财政支出绩效评价

办法、财政重点绩效评价工作方案、预算绩效专家管理办法等,指导各市县、各部门、各环节工作有序展开。各市县要结合本地情况,加快工作体系、制度体系、绩效指标体系建设,尽快全面推进开展预算绩效管理的各项工作。三是改革实践到位。各级财政部门要以“编制绩效预算、实施绩效评价、落实结果应用”为重点,组织本级各部门着力推进全过程预算绩效管理;在布置年度预算编制工作时,要同步布置绩效预算编制工作。凡无绩效、低绩效项目一律不予列入部门预算;凡未确立明确的绩效目标、指标,或绩效目标、指标设立不科学、不规范的,必须重新编制,否则不予列入部门预算。今年省级已要求各预算部门对2010年所有发展性支出预算项目执行结果开展绩效自评,省财政厅选择义务教育、现代农业等大项目支出进行整体评价,2012年原则上所有市县都要开展对2011年预算支出绩效评价试点,横向到边、纵向到底,并逐年提高评价资金量占财政总支出的比例和评价质量。抓好绩效结果的应用和问责,评价结果要与部门下年度预算安排挂钩;对绩效问题十分突出的,要提交监察部门问责。同时,推进绩效信息公开,主动接受人大和社会监督。

(二)落实预算编制管理规定。当前,部分市县、单位支出进度不理想,虽有认识不到位和工作效率低的因素,但更主要的原因是细编项目预算的规定没有落实。各级各部门要对照预算编制改革的各项要求,进一步深化改革,以高质量的预算编制保障高

效率的预算执行,推动政策落实,加快事业发展。一是编全收入预算。把应纳入部门预算的所有资金(包括上级财政预下达的转移支付资金)足额编入部门预算,提高收入预算编制的完整性,提高年初预算到位率,避免年初预算与实际执行结果差距过大。二是编细项目预算。项目预算要在求细、求实上花更多精力。每个发展性项目都要把所需物质和劳务投入量、依据相关定额计算的资金(经费)需要量以及相应的绩效目标、绩效指标等在预算中列明,并细化到经济分类的“目”级科目,达到可审核、可监控和能够直接支付的程度。不能落实到具体项目的资金和没有按要求细编的项目都不得列入部门预算,没有明晰支出内容的项目不得立项。三是编好滚动预算。编制三年滚动预算要坚持战略目标导向,集中财力办大事,以部门事业中期发展规划及分年度的滚动实施计划为基础,科学论证、逐年滚动,与年度预算有机衔接,经济发展支出要服务于全省战略重点实施,社会发展和有关支出要体现“民生财政”和“绿色财政”要求,保障省委、省政府中长期决策目标的实现。坚持实事求是、量财办事,遵循零基预算原则,注重调整原有支出结构,优先报送政策性重点支出项目,做到应编报的重大项目不遗漏。四是完善支出标准体系,推进预算编制与预算执行、结余结转资金管理和行政事业单位资产管理有机结合。五是进一步推动标准预算文本对全省所有市、县、乡的全覆盖,推进预算形式的科学化。六是加

快实现一般公共预算与政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的有机衔接,构建完整的政府预算体系。

(三)完善预算执行工作机制。为了加快支出进度,从2011年4月份开始,河北省财政厅进一步强化了督导机制,对各市县、各部门实行旬调度、月通报,收到明显效果。今后,要将有效工作举措常态化、制度化,健全工作机制,实现由“领导推动”向“制度推动”转变,确保预算执行均衡、高效、安全。一是完善责任机制。各级主管部门是本部门预算执行的主体,应当认真履行主体责任,按照预算安排加快实施项目,早办事、早花钱、早见效。各级部门“一把手”要高度重视预算执行,切实负起责任,经常关注支出进度,并强化工作督促。二是完善督导机制。继续落实好定期调度、通报制度,加强对同级预算单位和下级财政支出情况的分析监测。对支出进度迟缓的,逐个剖析,分类指导,加强督促,及时通报执行进度。三是完善约束机制。认真执行省级预算管理规定,强化支出进度管理,对支出进度达不到进度要求的预算单位,原则上不予追加年度部门预算;对因主观原因形成的年底结余结转资金,收回总预算安排用于下一年度紧迫支出。各市县要参照省里做法,严格本地区财政支出管理。四是完善拨付机制。各级财政部门要开通资金拨付和政府采购、投资评审绿色通道,实行上级专款下达限时办结制,在确保资金安全的前提下,坚持特事特办,及时审核、拨付和下达资金。五是强化预算约束。预算执行中发生的新增支出需求,除不可抗力的重大支出事项外,要着眼于调整本部门支出预算或使用不可预见费解决。

(四)建立预算“大监督”格局。财

政监督是保障财政政策、资金落实效果的重要手段。各地要树立“大监督”理念,强化监督责任,创新监督方式,加大监督力度,逐步形成全方位、多层次的财政监督新格局。一是深化派驻监督。省级各派驻监察组要认真履职尽责,接受派驻单位应积极配合,共同做好事前参与、事中监控、事后检查各环节工作。各市县要结合实际,探索开展不同形式的派驻监督,建立符合地方实际、有利资金监管的财政监督工作机制。二是严格专项检查。继续深入开展强农惠农政策资金、会计信息质量及其他领域专项检查,强化财政违法责任追究,加大对违规问题的依法依规处理处罚和信息披露力度。三是完善信息化监督。各地各部门要将所有资金纳入全省财政专项资金即时分析监控系统管理,真正实现财政资金监控的动态化、即时化、高效化。扩展监控系统功能,扩大应用深度和广度,强化信息技术对财政监督的支撑作用。四是落实部门监督责任。各部门是本单位、本系统预算和财务监督的第一责任人,必须健全内部监控机制,切实加强内部监督。五是加强融资平台监管。面对日益增长的投资类支出需求,一方面要科学运用融资平台,满足必要的投资需要,另一方面要强化监管机制,切实防范财政风险。

(五)大力改善基层预算监管。抓预算管理,重点在基础,短板在基层。当前,各地要按照省政府关于全面加强乡镇财政建设和管理的要求,健全乡镇财政职能,打通预算管理的“最后一公里”。一是完善乡镇财政预算管理职能。健全乡镇财政预算制度,规范乡镇财政预算编制和执行,加强乡镇财政决算管理,恢复上报乡镇财政决算。二是完善乡镇财政资金监管职能。

充分利用乡镇财政贴近农村、直接服务农民的优势,在推行国库集中支付、“一折(卡)通”等惠农资金发放机制基础上,将各级政府安排和分配用于乡镇以下的所有财政资金全部纳入乡镇财政监管范围,建立有效的资金监管机制。三是完善乡村财务、资产、会计监管职能。建立和完善乡镇行政事业单位财务会计管理制度,统一财务开支范围和标准,严格规范财务收支行为。推行乡镇行政事业单位财务公开制度,加强乡镇财务监督检查,全面提高村级财务会计管理水平。四是健全各级基层事业单位预算和财会监管。强化财政财务政策培训,提高乡镇财政干部、农村财会人员和各级基层事业单位财会人员的素质能力。五是加强各级各部门与预算管理相关的基础工作。

(六)推动财政预算透明公开。各级各部门要切实转变观念,本着积极稳妥、循序渐进的原则,主动公布国务院和财政部要求公开的财政预决算信息,打造“阳光财政”。一是落实公开责任。市县府是本级预算信息公开的直接领导,要切实负责、及时督导;各级财政部门作为此项工作的牵头部门,要积极做好组织、协调和督促工作,并加大对本级预算部门和下级财政预算公开的指导力度。各级各部门作为本部门预算的主体,要切实落实有关规定,及时按要求公开本部门预算信息。二是细化公开内容。财政预决算信息公开范围涵盖一般公共预算收支、政府性基金收支和国有资本经营的预决算,内容要细化到“款”级科目,并附加有关解释说明,方便社会公众解读。同时,密切关注社会反响,做好应对预案和宣传解释工作。

(作者为河北省财政厅厅长)

责任编辑 冉鹏