

强化县级部门预算项目支出管理的思考

袁世明 | 夏义新 | 段万兵

当前县级部门预算项目支出管理日趋规范,结构不断优化,绩效逐年提高,但与法律法规新要求、改革发展新形势相比,还存在一些不相适应的地方,笔者就完善县级部门预算项目支出管理提出相关问题与建议。

县级部门预算项目支出管理存在的问题

(一)预算管理制度不尽合理

1.支出挂钩尚未真正取消。十八届三中全会提出了“清理规范重点支出同财政收支增幅或生产总值挂钩事项,一般不采取挂钩方式”。但在相关法律法规尚未修订完善的情况下,教育、科技、农业、医疗卫生、社保、文化、计划生育等七大类重点支出仍然和财政收支或者GDP规模挂钩,导致了大量的预算投入重复低效。

2.上级转移支付制度待改进。一是地方预算完整性有待提高。上级转移支付补助是县级财力的重要来源,虽然有转移支付告知制度,但从实际情况看,相对于整个转移支付额度,提前通知的额度仍然偏小,地方在编制年度预算时只能将常规性和已告知的转移支付补助纳入预算进行编制,大量的上级转移支付及项目无法准确预计,导致预算编制不准确。二是目前转

移支付以专项转移支付、政策性转移支付为主,上级在下达转移支付补助时已经明确了资金的用途或项目,有的还要求地方政府配套,不利于地方政府统筹财政资金。三是一些专项转移支付下达时间偏晚,加之资金分配层级多、链条长,信息不对称,资金在长途跋涉中难以及时发挥效益,形成资金结转。

3.项目管理制度不完备。一是缺乏支出标准和细化的审核依据。部分项目信息不完整,支出边界不够清晰,存在部分基本支出和项目支出相互调剂使用的现象。项目支出标准体系建设难度大,预算编制、测算和安排中缺乏标准可依。二是管理信息分散,年度间可比性差。项目编制和管理缺乏稳定性、连续性,项目的单位、名称、内容等变换随意,项目库“一年一库”,年度之间可比性差,管理难度大。各部门项目库与财政项目库未紧密衔接,项目的预算、指标、执行、结转结余等信息分散管理,未有效整合,信息难以顺畅反馈和跟踪。

(二)项目预算编制不够科学

1.预算编制不够细化。部门预算编制大多采取预算控制数的办法,较好地发挥了总量控制的优点,但在实际操作中为满足“财政控制数”和部门

争取资金的要求,一些部门拿资金找项目,宽打窄用的现象比较普遍,造成资金浪费。部分资金“打包切块”,切块资金预算编制较粗,项目具体使用单位以及所需资金未能在编制中完全体现,形成资金在部门滞留。部分项目立项审核程序不健全,缺乏具体制度规范,项目立项不充分,审核把关不严格,虚报多报支出的情况仍然存在。有的部门项目审核等工作与预算编制时间不衔接,审核不及时,没有充分发挥项目库的过滤作用,未经严格审核即编入预算,质量难以保证。

2.监督机制有待完善。一是人大的财政监督职能没有发挥作用。人代会采取一揽子表决整体审议通过预算草案的方式,没有单项表决,可能导致有的项目“搭便车”;预算草案一般只在人代会开会期间审议,并受到当地党委和政府的影响,监督效果难以完全体现。二是项目支出绩效导向管理机制不完善。预算编制和执行的主体责任未真正落实到预算部门和单位,多数部门对项目支出预算绩效管理重视不够,项目支出绩效评价的指标也缺乏客观性。项目支出绩效评价结果更多的是作为有关部门项目建设档案保存或作为新上项目管理的借鉴和参考,对于预算编制的影响微乎其微,

“纠错”功能在预算资金的分配中没有得到切实的应用。

(三)项目支出预算执行过程和后期管理不完善

1.项目支出的预算刚性不强。一是预算执行中调整较多。虽然部门预算编制时间较早,但县级经济工作会大多在年底或下年初,人代会召开的时间更晚,部门预算与政府年度工作安排衔接不够,项目预算编制与实际工作契合度受到影响,因而执行中预算调整事项较多,预算约束力不强。二是项目支出调整较多。由于项目年初预算不够细化,或有些部门为了多争取资金往往虚列项目预算,导致项目执行不了,年中执行常常需调整项目用途。三是预算执行进度偏慢。由于项目预算编制不准确,缺乏可行性评估论证,影响了项目支出进度,使财政资金没有发挥应有的效用。

2.项目完工后管理不到位,效益发挥不佳。一是项目竣工后验收把关不严。有些项目主管部门重建设、轻监管,项目竣工后验收把关不严,致使项目留下不少后遗症。二是项目投入使用后,管理部门缺位。项目建设后不知道属于哪个部门管理,造成项目闲置的局面。三是后期维护管理费用不足。项目投入使用后,一般都需要一定的人员和日常维护费用,但由于项目建设前没有考虑到,导致项目投入使用后缺少必要的经费来源。

强化县级部门预算项目支出管理的建议

(一)深化财税体制改革,增强县级政府财力安排自主权

1.清理规范财政支出挂钩事项。保证地方各类重点支出不能靠简单的挂钩,而应该发挥支出标准的基础支撑作用,做到“定标准、定责任、入预算、全公开”。重点支出应该达到怎样

的水平,需要各地根据社会事业发展方向和本地发展实际情况提出具体方案,不搞“一刀切”。

2.加大一般性转移支付力度。减少专项转移支付,上级对地方专项安排只管到类,不具体到项目。地方安排项目实行报备制。对于确需以专项安排的项目,上级与地方应协同一致。同时应进一步研究完善提前下达地方转移支付办法,提高转移支付提前下达比例,对专项转移支付原则上在每年9月底前下达完毕。部门预算要将上级专项转移支付资金提前告知部分或已形成固定基数部分纳入预算编制范围,预计和编列相关预算。

3.认真贯彻实施新预算法,切实增强预算单位的主体责任和财政部门的监督责任。财政审核预算的重点由平衡向政策转变,更多关注预算能否达到政策目标。

4.推进财政资金统筹使用。打破专项资金基数,对已到期、任务已完成或失去政策依据的专项资金,适时清理并予以取消,对继续保留和新设立的专项资金,严格核定支出范围和标准,合理确定预算支出。对符合政策目标,使用方向相近、归同一部门管理的专项资金,予以归并。

(二)科学编制项目支出预算,提高预算到位率

1.动态管理项目库。研究开发项目信息管理系统,完善单位项目库和财政项目库。各项目主管部门根据县域经济社会发展规划和行业发展规划,会同发改等部门发布项目申报指南,做好项目的征集、筛选、排序、汇总,建立本级部门项目库。所有纳入部门项目库的项目必须经过论证、评审和公示。财政部门按照资金使用方向和支持重点,对各主管部门、各乡镇申报的项目进行审核。对按程序审核、符合要求的项目,择优排序,纳入财政项

目库,作为编制本级项目支出预算的依据。项目库实行动态管理,财政部门和各主管部门每年应定期补充完善和更新项目库。凡需财政资金支持的项目,均通过项目库按规定程序申报、论证、审核。

2.精细编制项目预算。一是推进项目支出预算编制定额标准体系建设。结合本地经济发展水平开展专项调研测算,逐步出台项目支出定额标准,发挥项目支出定额标准在项目支出预算编制中的基础支撑作用。二是早编细编项目预算。项目计划要与中央、省出台的政策及本级政府工作保持一致,按照“轻重缓急、确保重点”的原则从项目库中选取。每年7月份开始实施下一年度项目预算编制的前期准备工作,将项目预算的编制时间适当提前,以留出足够的时间进行项目预算的调研、论证和细化编制。凡纳入部门预算的项目要全部细化编制到项目具体内容和具体经济科目,切实减少预算代编和预留项目,原则上打捆申报项目一律不纳入预算。

3.实行中期财政规划管理。财政部门要会同相关部门研究编制三年滚动财政规划,对未来三年重大财政收支情况进行分析预测,对规划期内一些重大改革、重要政策和重大项目,研究制定政策目标、运行机制和评价办法。

(三)加快预算执行进度并强化项目后期管理

1.严格项目支出预算执行管理。一是及时批复下达预算。在人大审批下达部门预算后,财政部门应及时将部门预算批复到单位。二是财政部门在确保资金安全的前提下,要优化资金审核拨付流程。三是严格控制预算追加。年初预算确定后,除落实国家政策和重大紧急事项确需追加预算外,预算执行中原则上不再安排新的专项