

农发项目管理和资金使用中的问题及对策

财政部驻四川省财政监察专员办事处

2016年,按照国家农发办要求,四川专员办对省内8个县(市、区)农业综合开发资金开展了综合检查,对3个县(市、区)农业综合开发高标准农田建设项目开展了绩效评价工作。农业综合开发项目提高了粮食、油料、蔬菜等主要农作物生产能力,成效明显,但其中的一些问题也需要引起高度重视。

主要问题

(一)未按项目初步设计施工和擅自调整变更项目实施计划,占问题总数的17.48%。主要表现在已完工项目的渠道、道路实际长度与初步设计不符;人行便桥、便民池、沉沙池、蓄水池、山坪塘实际建设个数与初步设计不符,建设地点发生改变等。

(二)工程监理制落实不到位,占问题总数的7.77%。主要表现为监理日志记录不详细,无工程质量监督及相关整改措施记录,部分材料进场未见验收情况记录,部分监理日志没有监理人员签字,月报不完整;个别新型经营主体建设的高标准农田项目未委托具备相应资质的单位实施工程监理,而是由专业合作社社员成立的监理小组实施监理。

(三)项目工程建后管护不到位和项目建成后使用效率不高,占问题总数的8.74%。“重建设、轻管护”的现象普遍存在,部分核桃种植产业化项目区域

内长满杂草,项目区存在不同程度的土地撂荒现象,个别被抽查中低产田项目的渠道、排水沟、路面有淤泥、杂草。田间工程设施产权不清晰,耕地质量检测和管理手段薄弱,管护责任和措施不到位,损毁后得不到及时有效修复等问题突出。

(四)财政资金报账方面的报账程序不规范、报账资料不齐全和报账不及时,占问题总数的29.13%。主要表现为个别县农发办列支工程进度款不附发票、合同、工程结算单和监理报告等相关资料;列支培训费和会议费不附方案、合同、会议签到册等;发票内容和报账事项不符、领导签批程序不完善等。

(五)未按规定计提项目管理费、未按规定计提工程管护经费,占问题总数的11.65%,主要是个别农发办未计提或者少计提管理费用和管护经费。

(六)财务管理和会计核算不规范,占问题总数的5.83%。县级农发办的问题主要表现在项目成本归集,需要进一步加强会计培训和后期检查。有较严重的财务管理和会计核算不规范问题,体现在没有完整的账务、没有正规的发票、没有银行收支单据、大额支付现金等。

原因分析

(一)项目规划设计先天不足。一是

农村基础设施建设涉及国土、发改、农业、水利、交通等多个部门,资金和项目没有统筹,造成同一设施重复规划,在具体实施过程中需要重新调整初步设计;二是高标准农田初步设计不严谨,四川省高标准农田实施之初,由省农发办先向各县区下达资金计划,各县区农发办按资金量大小迅速编报初步设计,未对实际需求做深入调研,具体实施中调整较多。

(二)施工过程监管不到位。一是县级农发办在工程实施过程中监管不严格,未能形成对施工单位的有效约束,施工过程中建设内容和初步设计有差距的未能及时纠正;二是对监理单位的管理不到位,部分被调研的县区存在工程监理“走过场”的现象,只要求监理单位在申请付款单上盖章,没有对监理质量做过多要求。

(三)县级报账制执行不到位。一是地方财政收支压力大,部分地方将其他工作的费用列入农业综合开发项目,发票、单据等附件简单笼统,简化签字程序规避风险;二是地方财政存量资金小,施工单位报账后财政局拖延付款时间。

(四)管护经费的使用效率不高。以前年度农发项目的项目管理费和工程管护经费的使用效率不高,部分工作人员认为以前年度计提的费用还能满足需求,没有严格对每一项目计提项目管理费和工程管护经费。



(五)农业经营主体的管理水平亟待提高。农业经营主体的底子还很薄弱,经营能力有限,管理能力不足。光是靠财政资金投入扶持是远远不够的,还要严格农业经营主体申报门槛,加强业务指导,提升农业经营主体的财务意识和财务水平。

对策建议

(一)因地制宜调整农业开发方向和范围。依照现有的农业综合开发政策,适合农业开发的农地已经变得越来越少,亟需对现有农业开发的方向和范围做出调整。特别是中西部地区山多、山高,地理条件较差,超出了现有农业开发的政策范围。这需要全面、深入地调研分析,研究制定切实可行、有针对性的符合西部实际情况的农业开发政策。

(二)严格项目报批程序,调整资金投入标准。为强化实施计划或方案的科学性,有效防止地方部门以“申报大项目、建设小项目”的方式套取中央财政

资金,应严格项目调整的报批流程,省级部门负责受理所有项目调整的申请,经研究需要调整的,按新工程量的大小调整项目预算,该收回的财政资金收回省级部门统筹。针对山地、丘陵区单位面积农发资金投入不足、措施配套不齐的情况,应在顶层设计层面加大高标准农田建设项目的整合力度,减少县级整合存在的措施冲突,并适当提高高标准农田投入标准。

(三)小项目“打包”招监理,保障监理质量。根据国家农业综合开发土地治理项目工程建设监理办法的补充规定,省级或者地市级可统筹将小项目“打包”统一招监理,以解决县级农发办找不到合适的监理单位的矛盾,但实际工作中该项规定未能得到很好的执行。因此,应切实采取措施加大规定执行力度,从制度上保障监理单位的质量,从而保障农发项目的建设质量。

(四)加大培训和监管力度,提升财务管理水平。各级农发机构应积极组织相关部门工作人员全面系统学习项目管

理、法律、财会制度和有关规定,保证项目及资金高效、安全运行。农民合作社、龙头企业、家庭农场、专业大户是未来农业发展转型升级的主要力量,一方面要进一步强调新型农业主体的准入门槛,对财务管理不规范的新型农业主体取消其申报资格,另一方面要在项目实施过程中重点指导、监督新型农业主体的财务管理,对白条入账、发票不合规、做账不规范、现金管理不到位的情况及时发现和纠正。

(五)大力推进绩效评价,奖优罚劣。绩效评价是财政部门加强财政资金管理的重要手段,不仅可以从中了解农业综合开发项目资金的使用效果,还可为财政资金投向确定正确的方向。因此,有必要全面推开农业综合开发资金的绩效评价工作,进一步完善绩效评价制度,将评价结果与下一年度的资金分配紧密联系,通过“奖优罚劣”的方法提高政策效益,督促各级各相关部门高效地完成项目目标。■

责任编辑 张敏