

三条转型思路助推综合财政监管

□陈晓群

2013年,财政部关于专员办职能转型的精神为各项工作提出新的要求和挑战,对于全面提升专员办综合监管职能更不失为一个契机。财政部驻辽宁省财政监察专员办事处结合各项综合财政监管工作的开展,深入思考,积极探索转型思路。

转型思路一：调时点、明要求，确保职能扎实嵌入预算编制执行过程。

以综合财政监管推动基层预算单位完善管理制度、改进管理流程和提高财务管理水平,建立预算编制、执行和监督相互制衡、相互协调的财政运行机制。在此前提下,加强预算控制与执行成为职能转型的关键。从辽宁专员办近些年开展的对“一行三会”(中国人民银行、银监会、证监会、保监会)、海关及出入境等部门预算编制的审核来看,综合财政监管既具有就地监管的优势,又保障了财政部宏观调控管理的需要。然而,目前专员办对预算的审核介入角度和深度仍存在依据不足的现状,主要体现在预算单位向专员办报送待审核预算资料的时点限制、审核结论被财政部采纳程度限制以及专员办预算审核的介入位置限制等方面。因此,仅

就预算单位申报的费用预算中占比较大、自主性较强的项目支出预算审核来看,可考虑将专员办审核职能前移至项目前期的立项、论证、评估、审核过程,对项目从立项论证、评估申请、审核上报、项目实施、绩效评价等一系列程序进行规范化和标准化参与及管理,逐步建立起规范的专员办对中央基层预算单位项目预算管理制度。另外,专员办面临着审核时间紧迫、无法深入介入的问题,如对人民银行系统和海关系统的预算审核尤为突出,中国人民银行总行和海关总署在系统内要求基层单位在向总行和总署报送预算的同时报送专员办审核。在这种时间要求下,专员办的审核介入滞后且被动,审核意见的权威性无法保证。因此,财政部在每年下达的编制中央部门预算的通知中可考虑将专员办的职能嵌入其中,要求各相关中央基层预算单位在编制预算、报送上级部门之前,须由各地专员办出具审核意见,并且须保证相对充足的审核时间,确保实现专员办在预算审核中的作用,真正实现对预算编制和执行的有效监督与控制。

转型思路二：抓对接、促联网，实现银行账户管理事前控制。

目前,基层预算单位银行账户使用管理存在薄弱点,诸如通过年检发

现,预算单位不同程度的存在着未经专员办审批开立使用银行账户、批复开立账户后未及时处理新开户备案、账户相关信息变动未及时办理变更备案、到期账户未及时办理撤户并报送专员办备案、单位名称或单位负责人变更未及时报送变更或任免文件、年检账户申报不全或不按时申报等类型问题。其产生的根本原因在于:专员办作为监管单位,相对于预算单位、人民银行及商业银行,在账户信息获取方面处于相对弱势地位。专员办的数据库信息由各预算单位申报归集而来,反映的账户信息与实际情况经常有出入。年检资料也同样由预算单位申报,无法充分掌握预算单位实际开户情况。这样,以核对数据库和年检资料为主要方式的银行账户年检工作,效果必然打折扣,凸显了事后监管的弊端。因此,亟需强化信息化建设,实现应用平台的有效对接。可考虑尽快健全完善与人民银行等部门的账户监管信息共享制度,并对现有财政、人民银行账户管理信息系统进行适当融合,或在此基础上建立全国联网的中央预算单位银行账户电子信息监控网络系统和数据库,实现预算单位银行账户开设使用情况的实时查询功能,切实将事后监督、年度检查逐步转变为事前预警、事中监督、实时监控。同时,尽快将专

员办与预算单位两个银行账户管理系统进行统一,整合信息资源,实现信息联网,提高银行账户监管工作的针对性和有效性。

转型思路三:建制度、立规范,保障综合监管融入财政主体工作。

一是在预算单位账户使用管理方面,建立违规问题处理处罚制度办法。目前,专员办银行账户管理依据的规范性文件虽然对银行账户开立、变更、延期、撤销、年检等各环节的程序做出了具体说明,但对违规问题处理处罚方面规定不明确,处理整改难。违规成本过低,缺乏有效制约力,造成部分预算单位、商业银行轻视银行账户管理,甚至存在逃避财政部门监管、处罚的侥幸心理。

二是从综合监管对象的完整性方面考虑,对政企合一单位的银行账户监

管需进一步明确授权,加以制度保障。目前,政企合一单位的银行账户使用管理游离于整体预算单位账户管理系统之外,造成这种状况的原因主要是其经营性账户数量多且分散导致的难以控制和监管。由此,建议取消对烟草公司等政企合一单位银行账户的财政审核审批职能,将其视同普通企业进行管理。如确需保留此项职能,建议财政部明确授权,并出台切实可行的监管暂行办法,用以规范烟草系统银行账户申报审批、备案及年检等工作程序,以保证对政企合一类型预算单位资金的切实监管。

三是在银监会、证监会、保监会派出机构稽查办案经费使用管理方面,建立认定标准等制度规范。“三会”需进一步明确稽查办案项目的认定标准,规范稽查办案专项经费的开支和管理,保证稽查办案项目的大型性、非经常性、专题性。派出机构亦需要准确鉴定区分稽

查办案项目与一般检查项目,确保项目支出专款专用,建立健全规范的稽查办案经费开支范围及标准的内部审核和报批程序,从制度上限制规范稽查办案经费使用管理。

四是在转移支付项目的审核方面,进一步完善制度办法。建议尽快补充完善转移支付项目审核的相关办法,明确审核转移支付项目时需要的审核要件,同时有必要为专员办审核职能前移等工作提供制度保障。专员办在提前介入对重大专项的立项审核时,可以考虑组织开展重大专项预算执行情况审核,重点在财政资金拨付之前,对中央重大专项支出项目的基础资料、建设进度以及地方配套资金落实情况等进行审核,出具专门的审核意见,作为财政国库部门拨付资金的依据。

(作者单位:财政部驻辽宁省财政监察专员办事处)

责任编辑 张小莉

[图片新闻]



福建龙海:积极发展学前教育

在福建省龙海市白水镇中心幼儿园,一群孩子正在操场上快乐地游戏。近年来,龙海市大力发展学前教育,积极投入资金用于公办幼儿园的建设和完善。截至目前,已投入资金3000余万元,新建8所乡镇幼儿园(其中6所已投入使用),公开招聘57名教师,新增学位2760个,使农村孩子也能够享受到良好的学前教育。

(林财民 摄影报道)