

下好财政改革先手棋 构建财政大监督格局

□丁岱

近年来,湖北省荆门市财政局以建设效益财政为目标,强化财政资金运行全过程监督,把构建财政大监督工作格局作为深化财政改革的突破口,着力抓住财政监督薄弱和关键环节,不断探索创新财政监督方式方法,促进了事前、事中、事后财政监督相结合的监督机制建设。

一、创新监督理念

在财政监督工作中,荆门市财政局适应纪检监察部门职能调整的新形势,创新“三全”理念。一是全员监督。全员监督是指财政监督与财政管理职能的有机融合。财政监督不仅是财政专职监督机构的职责,更是财政系统每个科室、每个财政干部的职责任务。加强和改进财政监督工作的新型组织形式,形成每个科室(单位)都有监督职责、人人都参与监督工作的共识。二是全程监督。全程监督是指财政监督要贯穿于财政管理活动的全过程。从预算分配开始,围绕资金运行的事前、事中、事后的每个环节开展监督,切实将财政监督工作贯穿于财政工作的始终,逐步实现对财政资金运行全过程的监控。三是全面监督。全面监督是指财政监督要覆盖所有政府性资金,财政资金流向哪里,监督范围就要覆盖到哪里。围绕财政资金的安全性、规范性和有效性,强化财政、财务、会计等规定执行情况的监督,实行财政

监督内容全覆盖。

二、创新监督机制

荆门市财政局在财政监督检查中,创新事前、事中和事后监督机制,坚持以预算绩效管理为抓手,将绩效评价贯穿于财政监督工作始终,通过绩效管理成效反映财政监督成果,在预算绩效管理中充分体现财政监督的具体要求。

(一)把好事前监督关,合力推进投资评审工作。市直投资评审工作启动五年来,共累计评审政府投资项目1003个,总评审金额128.18亿元,审减16.33亿元。一是规定市一级政府投资项目(包括使用中央、省、市级财政性资金进行投资建设的项目)凡达到60万元的工程类项目和30万元的重点修缮更新类项目均要纳入财政投资评审范围。二是在全省率先将财政投资评审工作纳入党风廉政建设责任制考核内容,对市直部门单位的政府投资项目进行考核。三是与发改委项目管理挂钩。市发改委在项目立项批复中明确要求项目单位“先进行财政预算评审后再进行招投标”。四是将财政投资评审纳入招投标流程。政府投资项目进行招标前须进行财政投资评审,并以财政投资评审定价作为招投标最高控制价,将评审工作纳入招投标流程监督管理,严格实行先评审,再招标。五是将项目是否评审及结论是否有效利用纳入财政监督检查和审计局审计范畴,对内与财政监督工作统一部署、统一检查,整合了资源;对外实

现了财政预算评审和结算监督审计的无缝对接。

(二)把好事中监督关,严格实施预算执行动态监控。荆门市从2012年开始对市直财政资金支付启用动态监控平台,实现了实时监控,及时发现和纠正违规问题,强化了预算执行控制,硬化了预算约束,防止财政资金滥用行为。2013年累计监控过滤支付数据9.5万条,监控金额达52.6亿元,占总支付数据的100%,发现并退回不合规支付数据463条。一是明确监控内容。对重点支出事项,“三公”支出等实行关键字重点提示;对超过提现标准的授权支付进行示警;对一般性支出行为,主要监控资金使用是否符合预算规定用途,公务支出是否符合公务卡结算制度相关规定,各种支付凭证是否完整、准确,预算资金是否在国库单一账户体系中运行等。二是设定监控规则。设定关于提现控制、支出方式控制、收款人控制等有效监控规则15条,对涉嫌违规的财政资金支付活动自动报警。如:建立受控银行账户列表,财政部门将预算单位目前保留的171个实有资金账户以及需监控的其它账户全部输入受控银行账户列表,一旦有向列表内受控账户划转资金的支付活动出现,系统能自动报警并冻结该笔支付数据。三是建立监控流程。设立监控岗,安排专人负责对监控情况进行排查。在动态监控系统的支撑下,逐渐摸索并建立起“系统预警→人工监控→实时查询→综合核查→问题处理→要情报

告→部门整改→跟踪反馈”一整套链条型、可追溯的工作流程。四是规范核查方式。对预警事项,在1小时内响应并处理。通过综合运用电话核实、约见商谈、现场核查、委托核查等多种方式核查。对于已经核实的违规问题,按照规定,在职能范围内及时做出退回处理并解释纠正,应由其他部门处理的,及时向相关部门反映。

(三)把好事后监督关,强化财政预算绩效管理。初步建立绩效评价指标库、绩效评价专家库,不断扩大项目绩效目标管理面,将市级预算安排的所有项目支出绩效目标与部门预算一并批复,作为预算执行和绩效评价的依据。完善预算绩效管理工作制度。以政府名义出台了关于推进预算绩效管理的实施意见等一系列文件,编印了《预算绩效管理手册》。积极开展支出绩效评价试点工作,在市残联、住建委、教育局、科技局、水利局等10个单位、15个项目中进行财政支出绩效评价试点,探索建立“单位自评、主管部门评价、财政重点评价”三级评价机制。

三、创新工作流程

今年以来,荆门市财政局针对以往存在的薄弱环节和问题,实行重点专项监督流程再造,调整各业务管理科室(单位)与专职监督机构的职能,强化监督成果运用,创新提升专项监督效果。

(一)创新工作流程。一方面,实施全面整合。整合项目,对财政内部所有重点专项检查项目,进行全面整合,将财政监督工作与部门预算、政府采购、财政投资评审、会计管理、行政事业单位资产管理等工作有机结合;整合力量,整合全局力量,统筹开展重点专项检查,注重强化业务管理科室(单位)的主体责任;整合资源,纵向与省财政厅、与县级财政监督部门联合,横向与市直相关监督部门联合,充分利用各方面的

监督资源,提高监督效果。另一方面,优化业务流程。制定下发《荆门市财政局重点专项监督检查操作规程》,实行“四个”统一,即:统一计划,各业务管理科室(单位)分口制订下年度监督检查计划,由专职监督检查机构汇总整合制定全局年度计划;统一方案,专职监督机构根据检查工作要求,统一制定方案,并组织辅导培训;统一程序,按照操作规程,统一检查文书和检查程序,做到查前有检查通知书,查中有检查工作底稿、检查报告、征求意见书及被检查单位反馈意见,查后有检查结论和检查报告;统一处理,重点监督检查结论、检查报告要送专职监督机构集中复核,对检查中涉及的违法违规行为必须进行行政处罚的,由专职监督机构拟定行政处罚意见,送法规税政科复核,按法定程序下达行政处罚决定书。

(二)创新职能重组。制定《荆门市关于构建财政大监督格局的工作意见》,监督职责由专职监督机构和业务管理科室(单位)共同履行。专职监督机构主要负责制度设计、计划管理、方案制定、业务培训、报告审核、分类处理、协调督办等工作。业务管理科室(单位)主要负责开展日常监督,承担统一安排的重点专项监督检查任务,督促预算单位整改,运用监督结果,加强预算管理等。通过创新调整监督职能,建立健全监督工作长效协调机制,强化上下整体联动、部门分工协作,形成工作合力。

(三)创新成果运用。将日常管理中掌握的信息,运用于财政重点专项监督。将财政重点专项监督检查信息通过信息化平台进行公开,做到信息互通、成果共享。检查成果作为政府采购、行政事业单位资产处置等各项财政预算审批环节的直接依据,作为预算编制、单位评先评优及市级有关奖励政策兑现的重要参考依据。建立横向到边、纵向到

底的检查成果共享渠道。将监督检查发现的重大财政、财务、会计违法行为要及时向省财政厅报告,向市政府报告,并向审计、纪委监委等有关部门通报。对违反财经纪律的现象和问题,既要作个性处理,又要从共性角度研究体制机制问题,督促被检查人整章建制,健全相关财政管理制度。

四、创新工作保障

(一)加强组织领导。切实加强对财政大监督工作的领导,实行主要领导负责制,建立健全财政大监督工作联席会议制度,定期召开财政监督工作专题会议,听取监督检查情况汇报,统筹推进财政大监督工作。

(二)强化制度建设。建立健全各项制度,包涵内部控制制度、监督检查规范管理和操作制度、重点专项监督检查情况报告制度、日常监督管理内部通报制度、年度财政监督检查工作计划考核制度、财政内部监督检查制度等的制度体系,实现以制度建设促机制建设、以制度约束促监督检查程序规范、以制度考核促工作落实的目的。

(三)强化监督责任。建立财政大监督工作责任追究制,对财政大监督工作中因自身工作行为造成不良影响的,视情节轻重,严格追究其责任。加强监督工作考核,制定财政大监督工作考核办法,将财政监督工作纳入年终工作目标积分量化考核内容,有效调动干部履行监督职责的积极性。

(四)加强技术支撑。充分运用金财工程信息网络平台,搭建财政监督检查信息共享平台,建立财政监督检查的监控体系,及时全面掌握财政运行管理的第一手资料,精准定位财政监督检查工作的切入点,为财政监督提供强有力的技术支撑。

(作者单位:湖北省荆门市财政局)

责任编辑 刘永恒