

水利财政资金 国库集中支付改革成效显著

■ 水利部预算执行中心

2001年,水利部按照国家财政管理体制改革的总体要求,实施国库集中支付改革试点,并不断扩大改革的范围和级次。截至2007年底,共五级预算357个单位都纳入改革范围,实施改革的资金量达612.52亿元,其中财政直接支付资金达255.57亿元,改革取得显著成效。

点多面广 改革尤艰

水利部是国务院水利行政主管部门,基层预算单位分布于全国七大流域,还有几千个水利基建项目,具有点多、线长、面广、资金量大、资金种类多等特点。

一是预算管理单位多,级次多。水利部下辖七大流域机构和20多个直属二级事业单位,各流域机构还分别管辖流域内的诸多省区,管理层次多达7级。如黄河水利委员会是水利部二级预算单位,管辖的流域覆盖9个省区,面广线长,最远、最偏僻的一个水文站在海拔4000米的黄河源头。其他流域机构的管理级次也多达三到四级。此外,水利基本建设项目多处于比较偏远的地区,交通不便,管理难度较大。

二是管理体制上存在两级财政交叉。水利基本建设投资跨中央和地方两级财政,水利部和各流域机构与

有关省水利厅(局)都有资金拨付关系。水利基本建设工程大多是同地方拼盘的项目,中央财政投资通过流域机构下达到有关省(市、区),地方投资通过省里的水利部门下达地方,两级财政相互交叉,为实施国库集中支付改革带来复杂性。

三是工程项目多、管理难度大。目前,水利部有几千个基建项目,除水利部及其流域机构直接管理的一些项目外,大部分是通过省(市)进行地方建设与管理,涉及全国20多个省(市)。水利基建项目在建设过程中,工程概预算要随着国家政策、工程设计变更、地质及物价的变化等因素进行相应调整,因而项目投资变化比较大。此外,水利施工黄金季节是每年汛后10月份到第二年汛前4月份,这个期间施工任务重,支出也多,施工年度与财政年度不一致,也带来会计核算和支付上的特殊性。

措施得力 成效显著

针对系统管理体制和项目资金特点,水利部在实施改革过程中采取了许许多多富有成效的做法。

一是建立和完善水利国库管理制度体系。首先制定了一系列国库集中支付方面的制度和管理办法,出台了财政国库管理制度改革试点资金

支付管理办法实施细则,2006年又根据政府收支分类改革要求和近年来改革的实际情况,对实施细则进行了进一步的修订,编著了《国库集中支付实务》,制定了《水利财政资金国库集中支付信息系统安全管理暂行规定》和《水利国库集中支付在线监控职责规范》,编制了《水利部财政国库管理制度改革文件汇编》。目前,从基层预算单位开设授权支付零余额账户、依据部门预算按时编报用款计划,到用款计划批复、额度下达及直接支付申请书的填制上报等各环节都有了规范化的程序规定,制度体系逐步建立。

二是充分运用信息技术,加大财政资金监控力度。为提高业务办理效率,保障资金安全,结合水利行业特点和实际情况开发了“水利部财政资金国库集中支付信息管理系统”,2003年2月开始使用以来,极大地提高了财政国库资金的申报和下达效率,实现了国库集中支付业务的网上办公、信息共享、财务监控。水利部还充分利用财政部外围平台和建设银行重客系统,建立在线监控的日常工作机制,按照在线监控职责规范化要求,实施在线监控,并定期进行专题监控。如2007年2月集中对以现金形式发放工资和津补贴的情况进行了重点监控,发现了一些存在问

题的单位,及时向有关部门反映,并对有关单位进行了通报,要求限期改正,有力地加强了预算执行的监督力度,减少了违纪违规行为,有效地保障了财政资金支付安全和高效。

三是建立和完善国库资金支付分析制度。从2006年开始,着手建立国库资金支付季度、半年、年度分析报告制度,及时为有关部门提供支付相关信息。如对2005年年终结余进行了分析及其趋势预测,向水利部领导和有关司局提交了“国库结余资金分析报告”,对在预算执行中遇到工程款支付、移民资金支付等方面进行研究,分析形成原因及其趋势,提供了有效、及时的财政资金国库支付相关信息,为计划、预算管理部门提供了决策参考依据,较好发挥了参谋助手作用。2007年下半年,为落实财政部关于加快财政资金支付进度的精神,建立了财政资金支付周报制度和通报制度,及时分析各类资金的支付进度。在统计分析基础上,对各单位的支付进度进行通报,以便让各单位及时了解本单位支付情况,督促各单位加快支付进度。

水利财政资金实行国库集中支付制度改革以来,各预算单位改变了理财观念,增强了预算管理意识,强化了资金使用计划性,减少了预算调整随意性,资金管理和工作效率得到提升,深受基层水利单位好评。许多基层单位尤其是未纳入改革的建设单位看到已实行改革单位用款便捷、管理规范,减少了层层申请资金拨付的麻烦,也都积极要求纳入改革范围,出现了由国库改革前的畏难情绪转变为积极要求改革的局面,加快了水利部全面推进国库改革的进程。具体成效体现在如下几个方面:

一是促进了预算编制的细化。部门预算已经全部细化到最基层单位,

细化到具体预算项目。行政事业性资金年初预算一次性下达到基层单位。财政性资金和单位创收资金、预算内外资金全部纳入部门预算管理,全面实现了综合预算。配合政府收支分类改革,预算收支全部按功能分类和经济分类进行了细化(包括项目支出预算),部门预算的细化又完善了国库集中支付,推进了国库集中支付顺利进行。

二是加强了财政资金管理、控制和监督。由于国库集中支付制度的设计和各项制度、办法的约束,使得资金申请、支用全过程都处在不同部门、单位的监控之下,中间各个环节见不到钱,减少了直接接触资金的机会,从客观上减少了出现违规的条件。另外,在资金预算执行控制等环节,各个监控主体通过不同角度、层次、时段的监控,形成了有效的监控网络,从而能及时发现和纠正预算执行过程中的偏差,防止了截留、挤占和挪用资金现象的发生。

三是进一步提高了预算执行能力,加强了财务管理。实行国库集中支付改革以后,各单位可以支付的额度是严格按部门预算执行的,所以任何机构和个人必须严格按此执行,否则即是违规。对于预算支出中需要调整的项目、内容,都必须按程序报经批准后才能执行。另外,还强化了预算单位“按预算用钱,按计划办事”的观念和办事原则,促使预算单位严格按照批复的预算使用资金,预算执行能力增强,财务管理水平进一步提高。从近年来审计情况看,出现的问题明显减少。

四是有效提高了财政资金使用效率。实施财政国库集中支付后,各预算单位在使用财政资金过程中减少了中间环节,避免了资金层层沉淀。预算单位只要按照要求完成用

款计划申报,就可以通过财政零余额账户进行授权支付。建设单位按照工程建设管理的要求完成工程资金的内部审核程序,就能进行直接支付申请,按照有关程序由财政部零余额账户直接支付到供应商。国库集中支付改革的实施,使账户管理由分散到统一,提高了财政资金的使用效率。如授权支付方式,在保证预算正常下达的情况下,基本支出用款计划和项目支出用款计划按照规定时间上报,在每个月的月初即可直接到达各单位零余额账户,大大改变了传统资金拨付方式下,层层申请和层层拨付的问题,时间大大缩短。例如2006年中央调资补助经费预算在12月31日下达到水利部,在多个部门的配合下,基层预算单位的调资经费通过国库按照预算以最快的速度下达到了基层单位的零余额账户,并保证了在春节前到达职工手中,充分反映了国库支付高效率,确实使财政资金由“中转”变“直达”。

五是水利事业的发展提供了安全、高效的资金保障。几年来,水利部强化国库集中支付改革必须服务于大局的意识,为水利中心工作的顺利实施提供资金保证。在支付中,急工程所急,尽力为工程服好务。如2004年底,湖南皂市水利枢纽因二期工程截流、移民等急需用款,在财政部的支持下,从申报国库直接支付到款项到账只用了6天时间,保证了移民顺利搬迁,也保证了工程加快建设。同时,着力为基层预算单位服务,按照特事特办的原则,积极主动与财政部协调,落实了长江委“长治”工程支付各地民工工资等款项,为珠江委压咸补淡应急调水工程申请恢复结余额度,保证了各单位工作需要,受到预算单位和工程建设单位的好评。

责任编辑 王文涛