

提高部门预算编制质量的建议

■ 石琪琪

在国库集中支付改革过程中,许多部门和单位感到预算执行比以前困难:有些想要支付的钱,因为没有预算无法支付;有些又因为预算编得过大,出现资金闲置。部门决算与部门预算的偏离度也很大。这些现象,反映出一个很重要的问题,即部门预算质量有待进一步提高。

部门预算质量,从预算内容到形式都存在一些问题,现阶段比较突出的,一是支出预算仍不够细化。有的项目预算缺乏明细的经济科目,不便直接执行;有些项目预算涵盖内容过多,把本应分别申报的项目合并申报,财政部门无法对项目实施监控等。二是预算完整性还需加强。按照部门预算的要求,一个部门一本预算,应当包括单位年度所有收支。但是,一些收入、支出如房租收入、上年结余资金、制度外支出等,仍游离于预算之外。三是支出预算数与实际情况有很大差距,存在虚报或编报不准确的情况,导致预算执行中频繁调整。

部门预算编制质量方面存在的一些问题,主要与以下因素有关:部门利益驱动使得单位领导重视从财政争取更多的资金,而往往对预算编制质量不够重视,同时,为争取资金自由使用权,编制预算时不可避免地从严、从宽;预算分配方法不够科学,许多地方仍采用基数法分配预算资金,没有完全实施定额法。另外,单位资产信息不清楚,难以根据单位已有资产情况安排预算;预算定额和支出标准不完善,公共支出标准体系尚未健全,导致支出水平参差不齐。同时,预算定额标准偏低,导致以项目支出弥补基本支出的情况十分普遍;预算约束力度不大,在执行中追加和调整预算情况较多;预算透明度不够高,人大难以从实质上对部门预算编制质量提出更高的要求,审计报告也较少有关于预算编制质量方面的建议。

当前提高部门预算编制质量,应按照“突出重点,分步推进”的原则,以部门预算精细化管理为目标,着力推动以下几方面工作:

1. 加强财政支出绩效评价。要把绩效管理理念与方法进一步应用到财政支出管理中,逐步建立和完善绩效评

价体系。通过财政支出绩效考评,引导部门、单位树立财政资金绩效观念,变“重收入、轻支出”为“入出并重”,并逐步建立以效益为中心的单位理财机制。

2. 加快支出预算标准体系建设。首先在经济科目基础上对财政支出现状进行详细分析,将现阶段各个行政、事业单位经常发生的经费支出进行解析、分类、汇总,提出适合制订支出预算标准的支出类型和项目;然后按照资金使用频率和规模大小,确定标准制订时间表。在支出预算标准体系建设中,预算部门、单位的实物配备标准与经费支出限额标准要相互结合,并与政府采购改革的政策要求相衔接。

3. 尽早实现资产与预算相结合的管理模式。实现资产与预算管理相结合,前提是对预算部门和单位的现有资产状况进行彻底的清查。目前,这项工作正在进行中,需要财政的预算管理部门与资产清查部门相互协调和配合。同时,财政部门还要抓紧研究资产与预算管理相结合的方式、方法,以最大程度提高预算质量,发挥资金使用效益。

4. 加强对历史预算数据的测算分析。加强对历史预算数据的分析,根据往年预算安排和支出情况寻找规律,对准确预计来年所需经费,指导下年预算编制有十分重要的意义。目前,北京等地方财政部门已经开始重视对历史数据的分析利用,但面还比较窄。各级财政部门应当积极探索数据分析方法和应用途径,并积极在财政部门内部和预算部门、单位中试行。

5. 提高预算透明度。无论是财政部门还是预算单位,都必须清楚地认识到提高预算管理透明度是大势所趋,它既包括预算编制的透明,也包括预算执行的透明。预算透明度提高,势必促进预算质量的改善。

此外,要逐步增强预算刚性,树立预算法律意识,预算一经人大通过,即是法律文件,不能随意调整。

(作者单位:浙江省财政厅)

责任编辑 刘慧娟